

Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw

De ontmoeting van beleid, gezondheidsonderzoek en praktijk



ZonMw

VIJF JAAR EVALUATIE REGELGEVING via ZonMw

Verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving in opdracht van het Bestuur van ZonMw

mr. ETM Olsthoorn-Heim

Maart 2003

Inhoud

<u>Voorwoord</u>	5
1 <u>Inleiding</u>	7
1.1 <u>Programma Evaluatie Regelgeving</u>	8
1.2 <u>Belang en doel van het onderzoek</u>	9
1.3 <u>Vraagstelling</u>	9
1.4 <u>Methode</u>	10
2 <u>Wetgeving en evaluatie</u>	13
2.1 <u>Wetgevingsbeleid en evaluatie</u>	13
2.2 <u>Gezondheidswetgeving</u>	15
2.3 <u>Wetenschap en wetsevaluatie</u>	17
2.4 <u>Organisatie van wetsevaluaties</u>	21
3 <u>Analyse van rapporten en dossiers</u>	23
3.1 <u>Specifiek gebruik</u>	23
3.2 <u>Kwaliteit</u>	30
3.3 <u>Proces</u>	37
4 <u>Resultaten van vraaggesprekken</u>	39
4.1 <u>Specifiek gebruik</u>	39
4.2 <u>Kwaliteit</u>	41
4.3 <u>Proces</u>	42
4.4 <u>Suggesties van respondenten</u>	46
5 <u>Bevindingen en hun onderlinge samenhang</u>	48
5.1 <u>Specifiek gebruik</u>	48
5.2 <u>Kwaliteit</u>	49
5.3 <u>Proces</u>	50
5.4 <u>Verband tussen specifiek gebruik, kwaliteit en proces</u>	50
5.5 <u>Antwoorden op de onderzoeksvragen</u>	51
6 <u>Beschouwing en aanbevelingen</u>	52
6.1 <u>De evaluatieopdrachten</u>	53
6.2 <u>Het programma Evaluatie Regelgeving</u>	55
6.3 <u>Onderzoeksmethodiek voor systematische wetsevaluatie</u>	57
6.4 <u>Tot slot</u>	59
<u>Literatuur</u>	60
<u>Afkortingen</u>	64

Bijlagen

1	Samenstelling begeleidingscommissie	66
2	Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving	68
3	Doelstelling van het programma Evaluatie Regelgeving	70
4	Lijst van respondenten, uitnodigingsbrief en vragenlijsten	74
5	Reactie ZonMw-bestuur	79

“The most important purpose of evaluation is not to prove, but to improve”¹

Voorwoord

Wie een lap stof tegen het licht houdt, krijgt al gauw een weeffout of oneffenheid te zien. Met het doorlichten van een programma is het al niet anders. ZonMw laat dit regelmatig doen en verdient daarvoor respect. De analyse waarvan ik in dit rapport verslag doe, laat zien waar verbetering van het programma Evaluatie Regelgeving mogelijk is. En daar gaat het om. Een prettige bijkomstigheid – een neveneffect van de analyse – is dat het evalueren van wetten een buitengewoon interessant wetenschapsgebied blijkt te zijn, dat nog lang niet ontgonnen is.

Drie mensen hebben mij zeer geholpen bij dit onderzoek. Drs. Tineke Stegeman, gezondheidswetenschapper, was een onvermoeibare vraagbaak en gesprekspartner bij het denken over de opzet. Drs. Elly Visser-Pol, sociaal-psycholoog, was bereid de resultaten van de vraaggesprekken te controleren en Noor Heim, student Gezondheidswetenschappen, assisteerde bij het dossieronderzoek en de verwerking van de onderzoeksgegevens. Mijn hartelijke dank daarvoor. De tekst is afgesloten op 18 oktober 2002.

Els Olsthoorn-Heim

Met Recht, onderzoek en advies in gezondheidsrecht te Amsterdam
olsthoorn.heim@metrecht.nl

¹ Citaat van DL Stufflebeam, uit PG Swanborn, Evalueren; Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek. Amsterdam 1999

1

Inleiding

In 1997 begon bij ZorgOnderzoek Nederland (thans ZonMw) het programma Evaluatie Regelgeving. Binnen dat programma verzorgt ZonMw in opdracht van de Minister van VWS het totstandkomen van evaluatieonderzoeken door onafhankelijke deskundigen. Al bij de start van dat programma bestond het voornemen om na afronding van een aantal evaluaties een rapport over wetsevaluatie als zodanig uit te brengen (een 'meta-analyse'), met daarin "meer algemene adviezen aan de overheid op grond van onderzoeksresultaten"². In november 2001 verleende het bestuur van ZonMw de onderzoeker – die bij geen van de evaluatieonderzoeken betrokken is geweest – opdracht om deze analyse te verrichten en daarover te rapporteren. Een document, opgesteld door de Commissie evaluatie regelgeving van ZonMw, diende als basis voor de opdracht. De nu voorliggende publicatie is de zojuist bedoelde rapportage.

Bij aanvang van het onderzoek in december 2001 waren negen evaluaties afgerond. Acht daarvan zijn ex post evaluaties, dat wil zeggen evaluaties van geldende wetten. Deze vormen het voorwerp van dit onderzoek. Het betreft de evaluaties van de volgende wetten:

- Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ);
- Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO);
- Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ);
- Wet op het bevolkingsonderzoek (WBO);
- Wet op de medische keuringen (WMK);
- Wet op bijzondere medische verrichtingen (WBMV);
- Wet op de orgaandonatie (WOD);
- Kwaliteitswet zorginstellingen (KZI).

Inmiddels zijn via ZonMw ook de volgende evaluaties afgerond: de tweede evaluatie van de Wet Bopz (maart 2002) en de evaluatie Tijdelijk besluit verplichte verzekering bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (april 2002). De evaluatie van de Wet BIG is binnenkort gereed (november 2002). De zojuist genoemde drie evaluaties vallen buiten deze analyse.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het doel van het onderzoek uiteengezet en worden de gekozen opzet en de gehanteerde methode beschreven en verantwoord. Daarna volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader, dat als het ware het achterdoek vormt voor het onderzoek. Het is de neerslag van bestudering van de literatuur. In de dan volgende twee hoofdstukken zijn de resultaten weergegeven van het empirische deel van het onderzoek: de analyse van de evaluatierapporten, (kamer)stukken,

² Citaat van HJJ Leenen, voorzitter Commissie evaluatie regelgeving, in het voorwoord bij de eerste publicatie in het kader van het programma, Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van anonimiteitswaarborg, Den Haag, september 1999

publicaties en de dossiers bij ZonMw (hoofdstuk 3) en de uitkomsten van de vraaggesprekken met 'sleutelfiguren' (hoofdstuk 4). In een vijfde hoofdstuk zijn de verschillende bevindingen met elkaar in verband gebracht en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 6, ten slotte, bevat een beschouwing en aanbevelingen.

1.1 Programma Evaluatie Regelgeving

Doelstelling van het programma was aanvankelijk, in februari 1997, om op verzoek van de Minister van VWS binnen ZonMw een kader te scheppen voor het (laten) evalueren van de patiëntenwetgeving: de WGBO, de WKCZ en de WMCZ. Al snel werd duidelijk dat het departement overwoog om ook de evaluatie van een aantal andere wetten bij ZonMw onder te brengen. Deze organisatie heeft toen de Commissie evaluatie regelgeving (CER) ingesteld onder voorzitterschap van prof. dr. HJJ Leenen. De samenstelling van de CER is te vinden in bijlage 2.

In december 1997 verscheen de programmatekst, de basis voor de uitvoering van het programma. Volgens die programmatekst streeft de CER er naar om uniformiteit te bereiken terzake van een aantal algemene uitgangspunten die bij een wetsevaluatie aan bod moeten komen. Op deze wijze kan het evaluatieonderzoek op meer systematische wijze worden aangepakt, aldus de programmatekst. Het onderdeel over de doelstelling van het programma is opgenomen in bijlage 3³.

De werkwijze van de CER is geënt op het programmatisch werken zoals dat bij ZonMw gebruikelijk is. Onderzoekers kunnen projectvoorstellen indienen nadat een programma via Mediator of het Publicatieblad van de EU is bekendgemaakt en opengesteld. De CER kan echter evaluatieonderzoek ook uitzetten door een aantal instituten te vragen projectvoorstellen in te dienen (*top down*). De wetsevaluaties worden per wet opengesteld resp. uitgezet. Er is dan een opdrachtbrief van de Minister, die de specifieke programmatekst – vastgesteld door de CER – heeft goedgekeurd. De beoordeling van projectvoorstellen door (een deel van) de CER kent in de regel vier stappen: de beoordeling van de vooraanmelding op relevantie, het uitnodigen van geselecteerde vooraanmelders om een projectvoorstel in te dienen, de beoordeling door referenten op kwaliteit en de reactie daarop van de indieners, en de keuze van de onderzoekers die de evaluatie gaan uitvoeren.

De CER kan besluiten om per onderzoek een begeleidingscommissie in te stellen. Van deze mogelijkheid maakt zij standaard gebruik. De taak van een begeleidingscommissie is het bewaken van de voortgang, het signaleren van eventuele problemen en het uitbrengen van een eindadvies over het onderzoeksverslag aan de CER⁴. De begeleidingscommissie treedt niet in de onafhankelijke uitvoering van het onderzoek. Zij bestaat doorgaans uit vijf personen: twee leden vanuit de CER, waaronder de voorzitter, en drie externe deskundigen. Een vertegenwoordiger van het departement dat de opdracht heeft verleend kan worden uitgenodigd als waarnemer zitting te nemen in de begeleidingscommissie. Ook dit gebeurt standaard. De begeleidingscommissie komt in beginsel tweemaal bijeen: aan het begin en aan het eind van het evaluatieonderzoek.

³ De programmatekst is in januari 2001 geactualiseerd. Het hoofdstuk over de doelstelling dat is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport is vrijwel gelijklopend aan de versie van 1997.

⁴ De beschrijving in deze alinea is ontleend aan de Taakomschrijving begeleidingscommissie zoals opgenomen in bijlage 4 van de Programmatekst (versie januari 2001).

Het vaststellen van het onderzoeksverslag is de taak van de CER. De directeur van ZonMw biedt het evaluatierapport vervolgens aan de opdrachtgever aan. Gewoonlijk is dat de Minister van VWS, soms daarnaast ook andere bewindspersonen. Op grond van een afspraak van ZonMw met het departement vindt de publicatie van het rapport niet eerder plaats dan het moment waarop de Minister het rapport aan de Tweede Kamer aanbiedt.

1.2 Belang en doel van het onderzoek

ZonMw heeft zoals gezegd – binnen het stramien van programmatisch werken van deze organisatie – via het programma Evaluatie Regelgeving een systematiek ontwikkeld voor het uitzetten, begeleiden en publiceren van evaluatieonderzoeken van wetten op het gebied van gezondheid, preventie en zorg. Het is voor ZonMw van belang te weten of deze systematiek voldoet. Een meer algemeen belang ligt in het vergroten van de bestaande kennis over het *systematisch* evalueren van wetten, in het bijzonder op het terrein van de gezondheidszorg. In de doelstelling van het nu te rapporteren onderzoek ligt daarom tevens besloten het leveren van een bijdrage aan het ontwikkelen van criteria waaraan een goede wetsevaluatie moet voldoen en het verkrijgen van een methode voor het systematisch evalueren van gezondheidswetgeving. Mogelijk zijn er aanbevelingen te doen aan de opdrachtgever, de CER, de uitvoerders van wetsevaluaties en aan de wetgever. Idealiter valt er aan de uitkomsten van dit onderzoek tevens een beter wetenschappelijk inzicht te ontleen.

1.3 Vraagstelling

De wens van ZonMw om na het afronden van de eerste reeks evaluatieonderzoeken de daarmee opgedane ervaringen te bundelen, kritisch te bezien en te komen tot algemene adviezen over het evalueren van wetten op het gebied van de gezondheidszorg, leidt tot de volgende centrale vraag:

Voldoet het programma Evaluatie Regelgeving van ZonMw?

Het gaat er bij deze centrale vraag om te achterhalen of het programma geschikt is gebleken voor het tijdig, systematisch en onafhankelijk van het departement doen evalueren van gezondheidswetten door wetenschappelijke onderzoekers. Om deze vraag te kunnen beantwoorden en aanbevelingen te kunnen doen voor de toekomst is – tegen de achtergrond van de stand van de wetenschap op het gebied van het evalueren van wetten – inzicht nodig in drie elementen van dat programma: het effect van een evaluatie, de kwaliteit ervan, en het proces waarin deze tot stand is gekomen. De centrale vraag is daarom gesplitst in drie deelvragen.

Deelvraag 1: wat is het effect van de acht evaluatieonderzoeken?

Deelvraag 2: hoe is de kwaliteit van de acht evaluatieonderzoeken?

Deelvraag 3: hoe is het evalueren van de acht wetten verlopen?

Vervolgens is het van belang te bekijken of er een verband is aan te tonen tussen het effect, de kwaliteit en het proces. Heeft een ‘goede’ wetsevaluatie meer invloed dan een minder geslaagde, of spelen andere factoren een rol?

Het effect

Doet de gezondheidswetgever iets met de uitkomsten van een evaluatieonderzoek? Hebben de evaluaties invloed op de kwaliteit van wetgeving? Hebben ze eventueel gevolgen voor wetenschap en maatschappij? Leveren de evaluatieonderzoeken nieuwe kennis op? In termen van wetsevaluatie gaat het om het 'specifieke gebruik' van de evaluatierapporten. Dat is "de mate waarin van de bevindingen van de evaluatie wordt kennisgenomen, de mate waarin de bevindingen leiden tot standpuntbeïnvloeding en de mate waarin de bevindingen doorwerken in de geëvalueerde wet, de op basis daarvan uitgewerkte nadere regelgeving en de uitvoeringspraktijk"⁵. Deze omschrijving is richtinggevend voor het beantwoorden van deelvraag 1. Daarbij is het interessant om de afzonderlijke evaluaties naast elkaar te leggen en te kijken of er overeenkomsten en verschillen zijn in het specifieke gebruik.

De kwaliteit

Hier wordt in de eerste plaats bekeken of de evaluaties aan de opdracht voldoen. Geven ze antwoord op de gestelde vragen? Daarnaast is een legitieme vraag of de evaluaties - gezien de stand der wetenschap op het gebied van het evalueren van regelgeving - deugdelijk zijn. De acht wetsevaluaties zijn te kwalificeren als 'systematische' evaluaties van wetgeving. Systematische evaluatie van wetgeving is het ex post beoordelen van de in empirisch onderzoek waargenomen inhoud, uitvoering en effecten van een wet aan de hand van bepaalde criteria⁶. Winter heeft in zijn proefschrift een aantal minimumeisen geformuleerd waaraan dergelijke evaluaties moeten voldoen. Het zijn theoretische, methodische en onderzoekstechnische eisen. Bekeken wordt onder meer of deze criteria een rol hebben gespeeld bij de evaluatieonderzoeken. Vanwege de met het programma nagestreefde uniformiteit is het ook bij dit punt belangrijk om de evaluaties met elkaar te vergelijken.

Het proces

Nagegaan zal worden hoe de wetsevaluaties zijn verlopen, of zich problemen hebben voorgedaan, of de rolverdeling tussen de verschillende betrokkenen duidelijk is, welke keuzes door wie zijn gemaakt en of er verbeteringen in de procedure mogelijk zijn. Dit in het licht van de vraag of het programmatisch werken volgens een vooraf vastgesteld stramien zich leent voor een complexe activiteit als het evalueren van regelgeving in de gezondheidszorg. De systematiek maakt bijvoorbeeld geen onderscheid naar de aard van de evaluatie of het soort wet. Ook worden achtereenvolgende wetten afzonderlijk geëvalueerd. Het is de vraag of deze volgorde volvoende recht doet aan de samenhang tussen verschillende wetten.

1.4 Methode

In het onderhavige onderzoek ligt het accent op de kwalitatieve aspecten van wetsevaluatie. Niettemin richt het onderzoek zich voor een deel op kwantitatieve gegevens zoals het aantal reacties per evaluatieonderzoek, het aantal wetwijzigingen, en op gegevens over de kosten en doorlooptijden. Voor een ten minste even belangrijk deel is het evenwel gericht op informatie die niet via tellen en meten te verkrijgen is, zoals die over de betekenis van wetsevaluaties voor de verschillende *stakeholders* en over de kracht van de gevolgde systematiek. Om een goed beeld te krijgen van de werking van het programma Evaluatie Regelgeving van ZonMw is in het onderzoek

⁵ HB Winter, Evaluatie in het wetgevingsforum, Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en de kwaliteit van wetgeving, diss. Groningen 1996

⁶ Winter 1996

daarom gekozen voor een typisch kwalitatieve benadering: een combinatie van literatuuronderzoek, de analyse van bestaand materiaal en de analyse van ervaringen van degenen die bij de uitvoering van het programma zijn betrokken.

Literatuuronderzoek

Voor een juiste beoordeling van de verkregen informatie is het belangrijk kennis te nemen van de stand van de wetenschap op het gebied van wetsevaluaties en van de context waarin de acht wetten zijn geëvalueerd. Wat is er bekend over het belang van het evalueren van wetten? Wat is de relatie met het algemene wetgevingsbeleid? Hoeveel ervaring is er met wetsevaluatie en met het uitzetten ervan via een programma? Neemt het evalueren van gezondheidswetgeving een bijzondere positie in of niet? Om als het ware het decor en de juiste belichting te vinden voor het onderhavige onderzoek is daarom begonnen met enkele verkennende gesprekken en een gerichte literatuurstudie. De resultaten daarvan zijn beschreven in hoofdstuk 2, dat gewijd is aan het theoretisch kader van het onderzoek.

Dossieronderzoek

Vervolgens is allerlei bestaand materiaal (archieven, dossiers, kamerstukken, websites) onderzocht om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen over de acht wetsevaluaties. Voor het effect van de evaluatieonderzoeken zijn vooral kamerstukken en andere publicaties bekeken. Om zicht te krijgen op de kwaliteit zijn de acht evaluatierapporten zelf bestudeerd. Er is – in het licht van de centrale vraag of het programma Evaluatie Regelgeving voldoet - gekeken of de onderzoeken blijkens de rapporten aan de gestelde opdracht beantwoorden en er is geïnterviewd wat de rapporten laten zien over de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Informatie over het proces is gezocht in de dossiers die ZonMw over het programma bijhoudt. De uitkomsten van de analyse van bestaand materiaal zijn te vinden in hoofdstuk 3.

Vraaggesprekken

Teneinde de ervaringen van betrokkenen met het programma te verzamelen en gegevens te verkrijgen die moeilijk uit het bestaande materiaal te halen zijn, is een aantal vraaggesprekken gevoerd. Om per evaluatieonderzoek van verschillende kanten informatie te verkrijgen over het specifieke gebruik, de kwaliteit en het proces zijn drie categorieën *stakeholders* geïdentificeerd: de opdrachtgever, de onderzoekers en de CER. Het was ook de bedoeling om via vraaggesprekken informatie over het specifieke gebruik te verkrijgen van andere 'gebruikers', zoals leden van het parlement en vertegenwoordigers van het 'veld'. Daarvan moest worden afgezien, omdat de acht wetsevaluaties tezamen een zo groot en zo divers gebied van de gezondheidszorg bestrijken dat een verantwoorde (en hanteerbare) selectie van gesprekspartners niet te maken viel. Het uitvoerig interviewen van voldoende betrokkenen over alle acht wetsevaluaties heeft daarom de voorkeur gekregen.

Binnen de drie categorieën *stakeholders* zijn de zogenoemde 'sleutelfiguren' geïdentificeerd. Aan de kant van de opdrachtgever is gekozen voor de bij de acht geëvalueerde wetten betrokken beleidsambtenaren en in tweede instantie ook de 'besluitvormers': de betrokken topambtenaar en de Minister. Daarnaast leek ook een vraaggesprek met de beleidsambtenaar inzake de Wet Bopz – waarvan de evaluatie buiten dit onderzoek valt – interessant als achtergrond, omdat deze wet eenmaal buiten ZonMw is geëvalueerd en eenmaal via ZonMw. Aan de kant van de onderzoekers (in totaal 43 personen) is gekozen voor de projectleiders. Omdat deze op één na allen aan twee of meer evaluatieonderzoeken hebben meegewerkt, kunnen zij

verschillende evaluatieonderzoeken overzien. Van de CER zijn twee leden benaderd (de voorzitter en de vice-voorzitter, beiden tevens voorzitter van de begeleidingscommissies) en drie achtereenvolgende secretarissen. In totaal zijn twintig personen uitgenodigd voor een vraaggesprek.

Er is gekozen voor half gestructureerde persoonlijke vraaggesprekken, omdat het zowel te doen was om ervaringen met het programma als om informatie van alledrie de kanten over dezelfde thema's, namelijk de thema's van de deelvragen van het onderzoek. Het eerste pleit voor een open karakter van de gesprekken, het tweede voor een tamelijk vaste structuur. Alle personen zijn uitgenodigd via een persoonlijke brief, waarin het doel van het onderzoek, de duur en het karakter van het vraaggesprek en de verdere gang van zaken werd uitgelegd. De tekst van de brief is opgenomen in bijlage 4. Vervolgens zijn alle benaderde personen gebeld om te vernemen of zij wilden meewerken en om een afspraak te maken voor het vraaggesprek. Eén van de benaderde personen, de betrokken hoge ambtenaar, vond het niet nodig op de uitnodiging in te gaan omdat de beleidsambtenaren al hadden meegewerkt aan het onderzoek. De overige personen hebben aan de uitnodiging gevolg gegeven. Bij enkele vraaggesprekken waren tevens een of twee betrokken collega's aanwezig of heeft een collega telefonisch aanvullende informatie verstrekt. Er is derhalve in negentien vraaggesprekken gesproken met in totaal drieëntwintig personen. De vraaggesprekken zijn gehouden in april, mei en juni 2002. Ze duurden gemiddeld ruim een uur. De gehanteerde vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 4.

Betrouwbaarheidsmeting

De vraaggesprekken zijn met toestemming van de gesprekspartners op de band opgenomen. Er zijn verslagen van gemaakt die aan de respondenten voor akkoord zijn voorgelegd. Deze procedure is gekozen om eventuele interpretatieverschillen tussen respondent en onderzoeker zoveel mogelijk uit te sluiten. Alle negentien respondenten hebben gereageerd en hun akkoord gegeven. Sommigen deden daarbij het verzoek enkele (kleine) correcties en aanvullingen op te nemen. Aan die verzoeken is gevolg gegeven. De uitkomsten van de vraaggesprekken zijn anoniem in het rapport verwerkt (hoofdstuk 3). De verwerking van de gegevens uit de anonieme gespreksverslagen in het rapport is gecontroleerd door een onafhankelijke sociaal-wetenschapper met ruime ervaring in kwalitatief onderzoek. De banden blijven na publicatie van dit rapport nog een half jaar bewaard, waarna ze worden vernietigd.

Begeleiding en toetsing

ZonMw heeft voor het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld (samenstelling bijlage 1). Deze commissie heeft de vraagstelling en de onderzoeksopzet uitvoerig bediscussieerd. Tijdens het onderzoek stonden de leden open voor bilaterale consultatie, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt. De begeleidingscommissie is tussentijds schriftelijk geconsulteerd. De bespreking van het conceptrapport en de toetsing van de voorlopige conclusies hebben plaatsgevonden in een bijeenkomst waarbij ook enkele gastdeskundigen waren uitgenodigd (zie bijlage 1). Het eindconcept is – ten slotte – door de leden van de begeleidingscommissie becommentarieerd.

2

Wetgeving en evaluatie

In het denken over wetgeving bij de overheid is de afgelopen decennia een accentverschuiving opgetreden van het maken van een wet naar aandacht voor het volgen van de werking ervan. Sinds ruim tien jaar is bovendien de kwaliteit van wetgeving voor de wetgever een belangrijk thema. Wetsevaluatie kan daarin een rol spelen. Het gedachtegoed over wetsevaluaties dat zich bij de overheid en in de verschillende disciplines heeft ontwikkeld, vormt het theoretisch kader voor de analyse. De context is die van een periode waarin een groot aantal wetten in de gezondheidszorg tot stand kwam.

2.1 Wetgevingsbeleid en evaluatie

Sinds de jaren zeventig komt het regelmatig voor dat de Tweede Kamer de Regering verzoekt om enkele jaren na de inwerkingtreding van een nieuwe wet met een evaluatieverslag te komen. Het gaat dan om een rapport waarin de feitelijke ervaringen met de toepassing van de wet systematisch worden beschreven en worden beoordeeld in het licht van de doeleinden van die wet. De eerste wet die op verzoek van de Tweede Kamer in een onafhankelijk onderzoek wordt geëvalueerd is de Wet op de universitaire bestuurs Hervorming (1970)⁷. Sindsdien zijn meer dan tweehonderd wetsevaluaties uitgevoerd.

In 1985 aanvaardt de Tweede kamer een motie waarin de Regering wordt gevraagd “.... een beleid te ontwikkelen met betrekking tot het op objectieve wijze evalueren van (.....) regelgeving.”⁸ Dat gebeurt naar aanleiding van het eindrapport van de commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed), waarin deze commissie in het kader van de deregulering pleit voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid⁹.

In datzelfde jaar doet de Commissie Wetgevingsvraagstukken in haar eindrapport een voorstel voor het opstellen van aanwijzingen voor de regelgeving¹⁰. Die aanwijzingen worden in 1992 vastgesteld en treden op 1 januari 1993 in werking¹¹. Aanwijzing 164 (van de 346) bevat de modeltekst voor een evaluatiebepaling: “Onze Minister van zendt (in overeenstemming met Onze Minister van) binnen jaar na de inwerkingtreding van deze wet (, en vervolgens telkens na jaar,) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de

⁷ M Herweijer, Evaluatie van wetgeving, Noot 17 in J Griffiths, De sociale werking van recht, Nijmegen 1996, p 677-681

⁸ Tweede Kamer 1984-1985, 17 931, nr 56

⁹ Tweede Kamer 1984-1985, 17 931, nr 9

¹⁰ Commissie Wetgevingsvraagstukken, Orde in de Regelgeving, 's Gravenhage 1985

¹¹ Besluit van 18 november 1992, Stcrt 26 november 1992 nr 230

praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet).” De toelichting vermeldt onder meer het volgende: voor onderzoek komen in aanmerking zowel de mate van verwerkelijking van de doelstellingen en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. De vorm – van diepgaand wetenschappelijk onderzoek tot rapportage door uitvoeringsorganen - zal afhangen van het gewicht van de regeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan evaluatie verbonden lasten. Een termijn van vijf jaar zal in het algemeen in de rede liggen, aldus aanwijzing 164.

De Raad van State bepleit in 1991 dat “ook als geen wettelijke bepaling terzake wordt getroffen, in de toelichting wordt aangegeven of, en zo ja, op welke wijze in de evaluatie zal worden voorzien.” De Raad wijst op de wenselijkheid om in de komende Aanwijzingen voor de regelgeving een plaats in te ruimen voor wetsevaluatie¹². De Regering heeft inmiddels in de nota Zicht op wetgeving het evalueren van wetgeving ten tonele gevoerd als onderdeel van het voortgaande wetgevingsbeleid¹³. Zij meent dat iedere regeling op de een of andere wijze dient te worden geëvalueerd en acht systematisch onderzoek naar de uitvoering en handhaving “in het bijzonder van belang indien aan bestaande uitvoerings- of handhavingsinstanties een volstrekt nieuw complex van taken en bevoegdheden wordt opgedragen of in het geval nieuwe organen voor de uitvoering of handhaving worden ingesteld.” Verder zal de Regering meer bewust kiezen wanneer welke vorm van wetsevaluatie zal dienen plaats te vinden en in de loop van het jaar een nota over wetsevaluatiebeleid aan de Staten-Generaal zenden. Tot dusver is die nota niet verschenen.

De Algemene Rekenkamer constateert in onderzoek naar het wetgevingsproces dat structurele voorzieningen voor de evaluatie van wetgeving veelal ontbreken¹⁴. Volgens de Rekenkamer betwijfelen de wetgevingsafdelingen het nut van evaluaties. Voor hen zijn de contacten met uitvoerende organisaties en maatschappelijke groeperingen meestal voldoende, wetsevaluatief onderzoek is in hun visie een taak voor de beleidsafdelingen.

In 1994 begint de operatie Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit¹⁵. Doel ervan is om wetgevingscomplexen gericht door te lichten op effecten voor de markt, ter voorkoming van belemmeringen door onnodige wetgeving. In dat programma is weliswaar kwaliteit van wetgeving als thema onderscheiden naast het bevorderen van de economie, maar er is geen plaats ingeruimd voor wetsevaluatie. De MDW-wetgeving wordt hapsnap aan evaluatie onderworpen¹⁶. De OESO beveelt in 1997 aan om regelgeving systematisch door te lichten om zeker te stellen dat deze nog steeds op efficiënte en effectieve wijze de beoogde doelen bereikt¹⁷. De Regering vindt het in reactie wenselijk om meer aandacht te besteden aan regelmatige evaluatie van regelgeving, maar acht het moeilijk een algemeen beleid vast te stellen¹⁸. Zij meent dat het doel van evaluaties ook wordt bereikt door doorlichtingprojecten als in het kader van de MDW-operaties plaatsvinden.

¹² Tweede Kamer 1990-1991, 22 008, A

¹³ Tweede Kamer 1990-1991, 22 008, nrs 1-2

¹⁴ Tweede Kamer 1993-1994, 23 710, nrs 1-2

¹⁵ Tweede Kamer 1994-1995, 24 036, nr 1

¹⁶ JM Polak, Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit. Een merkwaardige trits? NJB 2001, p 2129-2132

¹⁷ OECD Report on Regulatory Reform, 1997

¹⁸ Tweede Kamer 1999-2000, 24 036, nr 141

In oktober 2000 zendt de Minister van Justitie de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie naar de Tweede Kamer¹⁹. De Regering stelt dat een algemene wettelijke evaluatieplicht haar doel voorbij schiet en ziet de zorg voor de mate waarin de wet nog aan haar doelstellingen voldoet als een beleidsverantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministeries. Ook als een wettelijke algemene evaluatieopdracht ontbreekt, is het betreffende ministerie niet ontslagen van zijn plicht de werking van de wet te volgen, aldus de nota. Wel meent de Regering dat er behoefte bestaat aan betere methoden om na te gaan welke regelgeving tot problemen leidt. Het wetgevingskwaliteitsbeleid wordt daarom aangevuld met een nieuw instrument ter identificatie van problematische, geldende regelgeving. De Raad van State adviseert om dan vooral aandacht te besteden aan de criteria die gehanteerd zullen worden bij de identificatie van disfunctionerende wetgeving en aan de gevolgen die daaraan verbonden zullen worden²⁰. Tevens signaleert de Raad het gevaar van een al te departementale aanpak van wetsevaluatie en dringt aan op een rijksbrede opzet.

Samengevat kan het regeringsbeleid over wetsevaluaties als volgt worden getypeerd. Het regelmatig evalueren van regelgeving is nuttig en belangrijk, maar het ontwikkelen van een algemeen evaluatiebeleid heeft geen prioriteit en is niet nodig. De beslissing om wel of geen evaluatiebepaling in een wet op te nemen wordt aan de wetgever overgelaten, de keuze voor het al dan niet systematisch volgen van de werking van de wet aan de departementen. In criteria voor wetsevaluatie wordt van overheidswege niet voorzien.

Was tot voor kort systematische wetsevaluatie meer uitzondering dan regel²¹, inmiddels blijkt het parlement de Regering veelvuldig om evaluatie van nieuwe wetten te verzoeken²². Ook nemen de departementen steeds vaker een evaluatiebepaling op in wetsvoorstellen. De vaste kamercommissies bekijken standaard of een wetsvoorstel een evaluatieverplichting bevat. Zo niet, dan wijzen zij de Kamer daarop en volgt dikwijls een amendement, vooral als het wetsvoorstel nieuw beleid inhoudt. Cijfers over de toename van het aantal evaluatiebepalingen zijn er niet. De waargenomen trend is niet terug te voeren op nieuw evaluatiebeleid en er is geen duidelijke reden of aanleiding voor aan te wijzen.

2.2 Gezondheidswetgeving

Er zijn in de jaren negentig met betrekking tot de gezondheidszorg veel wetten totstandgekomen. Nadat in de jaren zestig en zeventig het accent bij wetgeving lag op de structuur en de financiering van de gezondheidszorg, verschoof de aandacht naar de rechtsbescherming van de patiënt en het bevorderen van de kwaliteit. Kastelein noemt in haar oratie een reeks van dertien wetten die onder meer beogen de rechtsbescherming van patiënten te verbeteren²³. De opsomming met het jaar van inwerkingtreding luidt: de Wet bijzondere opnemings psychiatrische ziekenhuizen (1994), de Wet Mentorschap ten behoeve van minderjarigen (1995), de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (1995), de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (1995), de Kwaliteitswet zorginstellingen (1996), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (1996), de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg

¹⁹ Tweede Kamer 2000-2001, 27 475, nrs 1-2

²⁰ Tweede Kamer 27 475, A

²¹ M Herweijer, Evaluatie van wetgeving, Noot 17 in J Griffiths, De sociale werking van recht, Nijmegen 1996, p 677-681

²² Telefonische informatie van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, 30 september 2002

²³ WR Kastelein, Patiëntenwetgeving: bureaucratie of bescherming? Toetsing van (evaluatie van) patiëntenwetgeving, Lelystad 2002

(1995/1997), de Wet op de orgaandonatie (1998), de Wet op de bijzondere medische verrichtingen (1998), de Wet op het bevolkingsonderzoek (1998), de Wet op de medische keuringen (1998), de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen (1999), de Wet toetsing levensbeëindigend handelen en hulp bij zelfdoding (2002). Inmiddels zijn ook de Wet foetaal weefsel en de Embryowet van kracht geworden.

Deze lawine aan wetgeving vraagt om enkele opmerkingen die voor een analyse van de evaluatie een aantal van deze wetten van belang kunnen zijn. In de eerste plaats roept de omvang van de wetgeving de vraag op naar de onderlinge samenhang tussen die wetten. De genoemde wetten vertonen grote verschillen in aard, regelingsintensiteit, systematiek, instrumentarium en handavingsmodaliteiten²⁴. Toch kunnen ze worden gerekend tot grotere verbanden ofwel wetgevingscomplexen²⁵. Zo zijn veel van de genoemde wetten te rekenen tot het wetgevingscomplex van de rechtsbescherming van de patiënt/cliënt, enkele tot dat van de kwaliteit. Er is soms sprake van een grote onderlinge verknoottheid tussen verschillende wetten op eenzelfde terrein, met zowel overlappingsen als lacunes. Het is de vraag in hoeverre wetten aansluiten op en afgestemd zijn op verwante wetten binnen hetzelfde complex. Men duidt dit aan met de term externe consistentie.

In de tweede plaats is er het besef dat de praktijk van de zorg, het veld, met al deze nieuwe wetten is overspoeld. Het veld wordt geacht de nieuwe regels te leren kennen, zich eigen te maken en op de juiste wijze toe te passen. Dat vergt veel van de werkers in de zorg, en dat geldt te meer in een tijd van toenemende schaarste, personeelstekorten en wachtlijsten.

Een derde observatie betreft het karakter van gezondheidswetgeving. Meer dan eens gaat het om ethische kwesties. Van de acht wetten waarvan de evaluaties hier voorwerp van analyse zijn, valt de WOD zonder meer als zodanig te kwalificeren, maar kennen ook de WGBO, de WBO, de WMK en de WBMV onmiskenbaar ethische componenten. Ippel en Vorstenbosch wijzen er op dat wetgeving over ethische kwesties niet zomaar in termen als codificatie of modificatie is te vatten²⁶. Zulke wetgeving vereist doorgaans een proces van langdurige en intensieve interactie van alle betrokkenen. Deze interactie leidt uiteindelijk tot een wet die een gemeenschappelijk interpretatie- en waarderingskader biedt. Wijnberg signaleert in dit verband de neiging bij de Tweede Kamer om bij moeilijke medisch-ethische onderwerpen twee schriftelijke rondes te houden in plaats van (standaard) één ronde²⁷. Gevers onderschrijft de gedachte van het interactieproces en verbindt hieraan een consequentie voor wat men van wetsevaluatie mag verwachten²⁸. Naarmate een wet meer de uitdrukking is van hetgeen aan gemeenschappelijke opvattingen is uitgekristalliseerd, zal minder sprake zijn van het simpel toetsen van de praktijk aan gegeven beleidsdoelen en zal een evaluatie eerder het interactieproces een nieuwe impuls geven.

Een laatste constatering is dat op het gebied van de gezondheidswetgeving het evalueren van wetten sinds 1997 (de aanvang van het programma evaluatie regelgeving) eigenlijk standaard bij elke wet plaatsvindt, ook als de wet geen

²⁴ JCJ Dute en FCB van Wijmen (red), Consistentie van wetgeving in de gezondheidszorg, Antwerpen/Groningen 1998

²⁵ De Commissie Geelhoed onderkende dit al eerder, Tweede Kamer 1984-1985, 17 931, nr 9

²⁶ J Vorstenbosch en P Ippel, De weg naar de wet; wetgeving over ethische kwesties, in: W van der Burg en P Ippel (red), De Siamese tweeling, Assen 1994, p 49-67

²⁷ B Wijnberg, Wetgeving op medisch-ethisch terrein: iets apart?, Regelmaat 2001, p 127-133

²⁸ Sjef Gevers, Evaluatie van gezondheidswetgeving; artikel 71 van de Wet BOPZ uitgevoerd, in MGv 1997, p 323-335

evaluatiebepaling bevat.

Samengevat laat de context van de gezondheidswetgeving zich als volgt schetsen. Er is een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving ontstaan die een navenante belasting meebrengt voor de praktijk. Het ethische karakter van een aantal wetten compliceert mogelijk de wetsevaluatie en relativiseert het belang van evaluaties. Er zijn veel verschillen tussen de afzonderlijke wetten en er is een grote mate van onderlinge verwevenheid.

2.3 Wetenschap en wetsevaluatie

Het gedachtegoed over de werking van wetten en het evalueren van regelgeving behoort van nature tot het domein van de rechtssociologie. Dit vakgebied, een deelgebied van de sociologie (en niet van het recht)²⁹, houdt zich, kort gezegd, bezig met de rol van regels in de samenleving. Voorwerp van onderzoek is bijvoorbeeld welke mechanismen er werken als de overheid door middel van wetgeving het gedrag van mensen probeert te beïnvloeden. Griffiths drukt zich als volgt uit: “De relatie tussen regels en hun effecten is complex en wederkerig en vormt het hart van de rechtssociologische theorievorming”³⁰.

Een klassiek voorbeeld van wetsevaluatie is het onderzoek van de rechtssocioloog Aubert naar de mate waarin de Noorse Wet op het huishoudelijk personeel (1948) bijdraagt aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden van dienstmeisjes³¹.

Opkomst van wetsevaluaties

In de jaren zeventig ziet men in ons land, synchroon aan de idee van de maakbaarheid van de samenleving en de trend van codificerende naar modificerende wetgeving, geleidelijk het fenomeen wetsevaluatie opkomen. Wetgeving komt in die periode minder in het teken van recht en meer in het teken van beleid te staan³². Beleid is aan verandering onderhevig. Er ontstaat een toenemende aandacht voor besturen, beleidsprocessen en de effectiviteit ervan en men wil weten wat de ingezette maatregelen opleveren. Evaluatie dus, ook van wetten. Schuyt constateert in 1977 dat wetgeving steeds vaker als instrument wordt ingezet, maar dat er nog weinig precieze kennis is over de omstandigheden waaronder wetgeving snel en duidelijk een bepaald doel bewerkstelligt³³. De werking van een wet krijgt sporadisch of wisselvallig, in elk geval onsystematisch aandacht.

Leenen introduceert de ‘fictie van de wetgeving’: het aannemen en invoeren van een wet betekent geenszins dat die wet volgens de bedoeling zal functioneren³⁴. Hij pleit voor een effectrapportage vooraf, waarin de wetgever zou moeten aangeven op welke gronden hij verwacht dat de wet het beoogde effect zal sorteren. Ook ex post evaluatie van wetgeving is belangrijk, en wel op inhoudelijke criteria: op welke wijze dient de regelgeving de gezondheid(szorg) van mensen? op welke wijze bevordert of belemmert zij die? Het patiëntenperspectief is het centrale criterium, aldus Leenen. Een rapport over het wetgevingsbeleid in de volksgezondheid doet, daarop voortbordurend, specifieke aanbevelingen voor de evaluatie van wetgeving gericht op

²⁹ J Griffiths, red. Wat is rechtssociologie? in: De sociale werking van recht, Nijmegen 1996, p 1-67

³⁰ J Griffiths, red. De sociale werking van recht, Nijmegen 1996, p 63-64

³¹ M Herweijer 1996, p 677-681

³² GJ Veerman, De paradox van de wetsevaluatie, Justitiële Verkenningen, 1991, p 8-31

³³ CJM Schuyt, Problemen van wetgeving, Beleid en Maatschappij 1977, p 186-197

³⁴ HJJ Leenen, Regulering en deregulering in de gezondheidszorg, Tijdschr v Sociale Gezondheidszorg 1984, p 403-407

de positie van de patiënt³⁵.

Theorievorming en methodiek

Met de toenemende aandacht voor de kwaliteit van wetgeving in de jaren tachtig verschijnen er vaker juridische bijdragen aan de gedachtevorming over wetsevaluaties³⁶. Hirsch Ballin pleit voor een 'meta-evaluatie' van uitgevoerde wetsevaluaties. Dit is niet alleen wenselijk ter verbetering van evaluatiemethodes, maar ook om te komen tot theorievorming over de verhouding tussen wettelijk te regelen overheidsinterventietypes en processen in de samenleving³⁷. Winter introduceert in 1990 het begrip 'empirische wetsevaluatie'³⁸. Hij ziet het als een verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een samenhangend wetsevaluatiebeleid tot stand te brengen. Zo'n beleid zal de voor- en nadelen van de verschillende vormen van evaluatie bij wetgeving tegen elkaar moeten afwegen, meer lijn moeten brengen in de wijze waarop empirische wetsevaluatie wordt verricht, en aandacht moeten schenken aan uitkomsten van evaluatieonderzoeken. Polak wijst op het verschil tussen interne en externe wetsevaluaties en vindt het wenselijk tot een evaluatiemodel te komen door de instellingsbeschikkingen van bekende en lopende evaluaties naast elkaar te leggen en te vergelijken. Zo'n model zou een plaats kunnen krijgen in de Aanwijzingen voor de regelgeving³⁹. Hij signaleert elders dat wetsevaluatie een politiek drukmiddel wordt als de toezegging nodig is om tegenstanders over de streep te trekken⁴⁰. Wil wetsevaluatie een positieve, de kwaliteit van wetgeving bevorderende invloed hebben, dan zullen we over het inzetten van dit middel meer moeten weten. Er zullen criteria moeten komen om na te gaan wanneer wetenschappelijk ondersteunde evaluatie wel en niet wenselijk is. Hij wijst op de nota over wetsevaluaties die de Regering heeft toegezegd en het advies dat de Raad van State daarover zal uitbrengen.

Een belangrijke stap in de theorievorming over wetsevaluaties vormt het proefschrift van Winter⁴¹. Hij onderzoekt in welke mate en op welke wijze evaluatie van de werking van wetgeving leidt tot een verandering van de kwaliteit van die wetgeving. Daarmee verschaft hij meer inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van evaluatie van wetgeving. Evaluatie van wetgeving is in essentie onderzoek naar het werkelijkheidsgehalte van de veronderstellingen die aan een wet ten grondslag liggen, aldus Winter. Het is een beslissingsgerichte activiteit. De beslisser – de wetgever – ontvangt informatie op basis waarvan hij al dan niet overgaat tot heroverweging. Winter expliciteert een aantal belangrijke begrippen, om te beginnen de 'systematische evaluatie' van wetgeving. Dat is het ex post beoordelen van de in empirisch onderzoek waargenomen inhoud, uitvoering en effecten van een wet aan de hand van bepaalde criteria. Men kan daarbij verschillende benaderingen volgen: de doelbereikingsbenadering (beschrijvend; vaststellen of de doelstellingen dichterbij zijn gekomen), de effectiviteitsbenadering (verklarend; vaststellen of de wet heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen) en de effectenbenadering (verklarend; vaststellen welke veranderingen de wet heeft gebracht). Het gebruik van wetsevaluaties vat Winter op als 'specifiek gebruik': de mate waarin van de bevindingen van de evaluatie wordt kennisgenomen, de mate waarin de bevindingen leiden tot standpuntbeïnvloeding en de mate waarin de bevindingen doorwerken in de geëvalueerde wet, de op basis daarvan uitgewerkte nadere regelgeving en de

³⁵ HCCE Koster en HDC Roscam Abbing, Wetgeving(s)beleid) volksgezondheid; Een evaluatie op onderdelen, Vakgroep Gezondheidsrecht RUL, Maastricht 1989 nr 10.

³⁶ JHTH Andriessen e.a., red. Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid, resultaten van een studiedag over wetsevaluatie, Zwolle 1987

³⁷ EMH Hirsch Ballin, Wetsevaluatie en wetgevingsbeleid: een slotbeschouwing, in Andriessen 1987, p 67-71

³⁸ HB Winter, Evaluatie van wetgeving: terugzien en vooruitkijken, NJB 1990 p 1373-1377

³⁹ JM Polak, Externe en interne evaluatie van regelgeving, NJB 1990 p 1378

⁴⁰ JM Polak, De wetgeving van het Departement van Justitie, NJB 1995 p10

⁴¹ Winter 1996. Het proefschrift van Winter is besproken door JM Polak in NJB 1996 p 1369, door WJM Voermans in RM Themis 1996 p 26-29, en zeer kritisch door GJ Veerman in Bestuurswetenschappen 1996 p 286-289

uitvoeringspraktijk. Winter concludeert dat evaluatie naar zijn aard goed past bij het wetgevingsproces en dat systematische wetsevaluatie – mits goed uitgevoerd – kan leiden tot kwaliteitsverbetering van wetgeving. Goed uitgevoerd evaluatieonderzoek moet voldoen aan theoretische, methodische en onderzoekstechnische eisen.

Op een studiedag naar aanleiding van het proefschrift van Winter stelt Polak dat het wenselijk is om bij algemene beschouwingen over wetsevaluatie onderscheid te maken naar het type wet⁴². Een evaluatie van een codificerende wet als de Awb stelt andere eisen dan evaluaties van wetten die vooral modificerend en beleidsgevoelig van aard zijn. Herwijer onderscheidt aan de hand van de klassieke wetsevaluatie van Aubert drie kernbegrippen in het moderne evaluatie-onderzoek: de beleidstheorie (welke veronderstellingen liggen aan de wet ten grondslag?), de uitvoeringstheorie (wanneer slaagt de wetsuitvoering?) en de instrumententheorie (welke instrumenten heeft de wetgever gekozen?)⁴³.

Recent is weer een proefschrift verschenen over wetsevaluatie⁴⁴. Nelen heeft onderzocht hoe de inzichten die uit wetsevaluaties voortkomen, worden benut en hoe het gebruik van die inzichten kan worden verbeterd. Het onderzoek was gericht op sociaal-wetenschappelijke analyses en was bovendien beperkt tot evaluaties van wetgeving inzake criminaliteitsbestrijding. Nelen bepleit meer aandacht voor de totstandkoming van wetgeving, in het bijzonder voor de vooronderstellingen die aan de wet ten grondslag hebben gelegen en de belangen die de verschillende sociale velden behartigd wilden zien. Onderzoekers moeten zich niet beperken tot de periode na inwerkingtreding en de wet niet zomaar als een *fait accompli* beschouwen. Hij presenteert een stappenplan voor toekomstig evaluatieonderzoek dat aanbevelingen bevat voor de inrichting van de evaluatie, de analyse van de voorgeschiedenis van de wet, de analyse van de wijze van uitvoering, de juridische ijkpunten, het vaststellen en beoordelen van effecten en, ten slotte, het uitdragen van onderzoeksresultaten.

Onafhankelijkheid en deskundigheid

In 1981 verschijnt in het juristenblad een inventarisatie, aan de hand van drie wetsevaluaties, van de problemen die zich bij systematische wetsevaluatie kunnen voordoen⁴⁵. De auteur pleit sterk voor inhoudelijke onafhankelijkheid van het 'evaluatie-orgaan'.

Dijkstra en Winter gaan na welke taak een jurist kan vervullen bij de verschillende invalshoeken die onderscheiden kunnen worden bij evaluatie van wetgeving⁴⁶. Zij pleiten voor het in ogenschouw nemen van alle drie door hen onderscheiden invalshoeken bij wetsevaluatie (beoordeling van de effectiviteit, efficiency en neveneffecten, toetsing aan het geschreven en ongeschreven recht, en toetsing aan kwaliteitscriteria) en voor samenwerking tussen juristen en sociale wetenschappers daarbij. Veerman onderscheidt juridisch en empirisch evaluatieonderzoek. Juridisch onderzoek kijkt vooral naar de gelding van een wet, empirisch onderzoek veeleer naar de maatschappelijke werking van een wet⁴⁷. Hij ziet als criterium voor het nut van wetsevaluatie niet het gebruik van de onderzoeksresultaten (doorwerking in de wet), maar de naleving van wetten, het "intrinsieke belang van goede wetgeving". Daarvoor

⁴² JM Polak, Evaluatie van wetgeving, Regelmaat 1997 p 141-142

⁴³ Herwijer 1996

⁴⁴ JM Nelen, Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep, diss VU Amsterdam 2000

⁴⁵ Kees Tettersoo, Evaluatie van wetgeving: Aantekeningen over problemen, NJB 1981, p1001-1010

⁴⁶ GSA Dijkstra en HB Winter, De taak van juristen bij het evalueren van wetgeving, Regelmaat 1988, p 22-29

⁴⁷ GJ Veerman, De paradox van de wetsevaluatie, Justitiële Verkenningen, 1991, p 8-31

is zowel juridische als empirische evaluatie nodig, omdat beide factoren - zowel de juridische consistentie en helderheid als de maatschappelijke inbedding - de werking en naleving van een wet bepalen.

Legemaate tracht in een uiteenzetting over wetsevaluaties het proefschrift van Winter te concretiseren voor evaluaties van gezondheidswetgeving⁴⁸. Hij komt al doende tot de conclusie dat wetsevaluatie bepaald niet eenvoudig is. Juridische inbreng is weliswaar nodig, maar de sociaal-wetenschappelijke kant van evaluatieonderzoek zal vaak overheersen. Volgens Leenen leidt het feit dat een ingewikkeld geheel van interne en externe factoren en regels de werking van een wet bepaalt, voor de evaluatie van wetgeving tot niet geringe problemen⁴⁹. Voor het verkrijgen van inzicht in de gewenste en ongewenste effecten van een wet is een onafhankelijke en wetenschappelijke analyse vereist.

Evaluatie van afzonderlijke wetten

Een gedachte die Winter al in 1990 oppert, is dat de werking van veel voorkomende wettelijke instrumenten meer voorwerp van onderzoek zou moeten zijn, in plaats van telkens opnieuw de werking van afzonderlijke wetten te onderzoeken⁵⁰. Later meent hij vanuit zijn ervaringen met de evaluatie van de Wet Bopz dat de wetgevingscomplexen in de gezondheidszorg reden lijken te geven om eens een meer generieke evaluatie te verrichten⁵¹. De wetgever moet bovendien voor zichzelf duidelijk vaststellen wat hij van een evaluatie verwacht. Het huidige systeem van wetsevaluaties doet volgens Hendriks onvoldoende recht aan de verknootheid van de gezondheidswetten⁵². Legemaate wijst er elders eveneens op dat de samenhang tussen wetten onvoldoende uit de verf komt, omdat het Ministerie van VWS vooralsnog voor elke wet apart een evaluatieopdracht geeft aan ZonMw⁵³. Kastelein reageert in haar oratie op zes uitgevoerde wetsevaluaties, waaronder die van de WKCZ, de WGBO, de WMCZ en de WBO⁵⁴. Zij steunt de mening dat het huidige systeem van wetsevaluaties onvoldoende recht doet aan de verknootheid van gezondheidswetgeving en pleit voor duidelijke criteria voor de noodzaak en budgettering van (vervolg)evaluaties.

Relativering van systematische wetsevaluaties

De methodologische omstandigheden waaronder evaluatieonderzoek in de publieke sector moet worden verricht, zijn volgens Ringeling weinig ideaal⁵⁵. Hij relateert de betekenis van wetsevaluaties. Evaluatieonderzoek "trekt altijd maar een paar draden uit de kluwen van argumentaties die in het wetgevingsproces een rol hebben gespeeld". Het werk van evaluatoren is niet meer dan een bijdrage aan de publieke discussie. Gevers noemt enkele schaduwzijden van wetsevaluaties (tijd en kosten, moeilijkheidsgraad, politiek gebruik) en pleit voor een selectief gebruik van evaluatieonderzoek⁵⁶. De ontwikkeling van een duidelijker beleid is wenselijk. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Bopz werkt hij deze problemen en risico's van 'planmatige' wetsevaluatie verder uit⁵⁷. Zo'n evaluatie moet een duidelijke meerwaarde hebben boven de ongestructureerde 'evaluatie' die vanzelf meestal op nieuwe wetgeving volgt. Winter beschrijft in zijn proefschrift ook een aantal risico's van

⁴⁸ J Legemaate, Evaluatie van wetgeving in de gezondheidszorg, Sociaal Recht 1997, p 251-256

⁴⁹ HJJ Leenen, Evaluatie van wetgeving in de gezondheidszorg en causaliteit, TvGR 1998, p1

⁵⁰ Winter 1990

⁵¹ HB Winter, Evaluatie van het gezondheidsrecht: de Wet Bopz als casus, TvGR 1997, p 382-393

⁵² Hendriks 2000

⁵³ J Legemaate, Kroniek van het gezondheidsrecht, NJB 2000, p 555-563

⁵⁴ WR Kastelein 2002, p 24-27

⁵⁵ Ringeling 1995

⁵⁶ JKM Gevers, Evaluatie van gezondheidswetgeving, TvGR 1995, p 65

⁵⁷ Sjef Gevers, Evaluatie van gezondheidswetgeving; artikel 71 van de Wet BOPZ uitgevoerd, in MGv 1997, p 323-335

wetsevaluatie en concludeert dat terughoudendheid nodig is. Het ontwikkelen van kwaliteitsnormen voor evaluaties is wenselijk, evenals een goed doordacht evaluatiebeleid en een goede infrastructuur bij de opdrachtgevers⁵⁸. Hendriks gaat - vanuit zijn ervaringen als programmasecretaris bij ZonMw – uitvoerig in op het opzetten, het uitvoeren en de uitkomsten van wetsevaluaties⁵⁹. Hij merkt op dat de evaluatie van gezondheidswetgeving een automatisme dreigt te worden en pleit voor een nulmeting voorafgaand aan elke evaluatie en voor het door de opdrachtgever zorgvuldig aangeven van hetgeen men wil.

Samengevat valt aan de wetenschappelijke literatuur het volgende beeld te ontleen. Geworteld in de rechtssociologie heeft het evalueren van wetten in toenemende mate aandacht getrokken van beoefenaren van de bestuurskunde, het recht en de laatste jaren ook van het gezondheidsrecht. Wetsevaluatie is buitengewoon complex en problematisch. Er is bij herhaling gepleit voor een ‘meta-evaluatie’ om te komen tot theorievorming, tot een model voor wetsevaluaties en criteria voor het wel of niet systematisch evalueren van wetten. Systematische wetsevaluatie is als begrip verhelderd en Winter heeft laten zien dat het kan bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving. Deze vorm van wetsevaluatie moet aan bepaalde kenmerken voldoen en moet een samenspel zijn van juristen en sociale wetenschappers. Systematische wetsevaluatie heeft ook nadelen, zodat terughoudendheid geboden is. Soms zal een evaluatieonderzoek niet méér betekenen dan een bijdrage aan de discussie. Er is twijfel of het evalueren van afzonderlijke wetten voldoende recht doet aan de onderlinge verwevenheid van gezondheidswetten.

2.4 Organisatie van wetsevaluaties

Naast de systematische wetsevaluatie, waarop deze analyse zich richt, zijn er vele alternatieve vormen van wetsevaluatie. Ter illustratie: jaarverslaglegging door uitvoerende diensten of bijvoorbeeld tuchtcolleges, jurisprudentieonderzoek, beschrijvingen aan de hand van kengetallen, rapportages door commissies van deskundigen, gegevensverzameling door belanghebbenden, een heroverwegingsverslag of een dereguleringsstoets⁶⁰. Waar het gaat om het systematisch evalueren van wetten onderscheidt Ringeling drie vormen voor de organisatie van zulke wetsevaluaties: intern (het departement voert zelf onderzoek uit of besteedt het zelf uit), extern (het initiatief komt van buiten het departement, zoals bij onderzoek door de Algemene Rekenkamer), en op afstand (een commissie doet het werk). Hij noemt een aantal voordelen van zo’n organisatie op afstand⁶¹. Behalve de afstandelijkheid is er minder last van ‘Haagse haast’, de evaluatie gebeurt systematisch, er kunnen vragen worden gesteld die beleidsmakers liever niet in discussie willen hebben, en het evaluatieproces is openbaar en volgbaar omdat de onderzoeken als achtergrondstudies worden gepubliceerd.

Een organisatie die op programmatische wijze wetsevaluaties uitzet – zoals ZonMw – is in ons land voor zover bekend uniek. Hier is het met name het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dat veel systematische wetsevaluaties uitzet. Dat is begrijpelijk, nu veel wetten bij Justitie tot stand komen en het evalueren van het beleid van dit departement een belangrijke taak is van het WODC. Een

⁵⁸ Winter 1996

⁵⁹ AC Hendriks, Evaluatie van gezondheidswetgeving – enkele impressies, TvGR 2000, p 87-100

⁶⁰ deels ontleend aan Winter 1996, p 61

⁶¹ A Ringeling, Evaluatie: hoe en wat?, Regelmaat 1997 p 143-150

voorbeeld van door het WODC uitgezet evaluatieonderzoek in de gezondheidszorg is de evaluatie van de Wet mentorschap⁶². Het WODC werkt wel met een jaarplan en een onderzoeksprogramma, maar niet met zoiets als programmacommissies voor bepaalde sectoren. Het WODC is onderdeel van het departement, maar heeft een zelfstandige positie.

Er zijn enkele voorbeelden van organisaties 'op afstand'. Een eerste voorbeeld is de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer. Deze commissie bestaat uit relatieve buitenstaanders en verzorgt de wettelijk verplichte periodieke evaluatie van de wet. Zij stelt, na overleg met de Minister, haar werkplan vast en verstrekt op basis van dat werkplan onderzoeksopdrachten aan externe onderzoeksorganisaties. De onderzoeksresultaten vormen voor de commissie de basis voor het formuleren van adviezen voor verbetering van de wet, haar werking en haar resultaten⁶³. Vergelijkbaar met deze evaluatiecommissie is de Commissie Evaluatie Awb. Deze commissie stelde het verslag op van de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht⁶⁴. Inmiddels heeft de Commissie Evaluatie Awb II gerapporteerd over de tweede evaluatie van de Awb⁶⁵. In de aanpak van de beide evaluaties doen universitaire onderzoeksgroepen in opdracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie wetenschappelijk onderzoek naar verschillende aspecten van de toepassing van de wet. Vervolgens stelt de Evaluatiecommissie het evaluatieverslag op. Dat verslag heeft dus mede het karakter van een advies aan de voor de Awb verantwoordelijke bewindslieden. Een derde voorbeeld is, dichter bij huis, de Commissie van advies inzake evaluatie van de BOPZ. Deze evaluatiecommissie werd ingesteld door de Ministers van VWS en Justitie om een evaluatierapport over het functioneren van de Wet Bopz op te stellen⁶⁶. Zij heeft voor deze eerste evaluatie van de Wet Bopz negen onderzoeken uitbesteed. Deze onderzoeken werden begeleid door subcommissies uit de evaluatiecommissie. De onderzoeken zijn gepubliceerd in de serie onderzoeksverslagen van de evaluatiecommissie. De evaluatiecommissie heeft onder andere op basis van deze onderzoeksverslagen een evaluatierapport opgesteld en daarmee aan haar opdracht voldaan.

De voorbeelden illustreren dat de drie bovengenoemde evaluatiecommissies weliswaar alle commissies 'op afstand' zijn, maar op belangrijke punten verschillen van de CER. De CER werkt op basis van een evaluatieprogramma met een eigen systematiek, maar evalueert zelf niet. Zij zorgt ten behoeve van de opdrachtgever dat evaluatieonderzoeken plaatsvinden. Zij doet geen aanbevelingen en brengt geen adviezen uit. Een ander belangrijk verschil is dat bovengenoemde evaluatiecommissies verantwoordelijk zijn voor de evaluatie van slechts één wet, terwijl de CER de evaluatie van een reeks van wetten in een bepaalde sector verzorgt.

⁶² HDCM Oomens en YLL van Zutphen, Evaluatie Wet mentorschap; een onderzoek naar de toepassing van het mentorschap ten behoeve van meerderjarigen over de jaren 1995-1998, Amsterdam 1998

⁶³ A Ringeling, Wetsevaluatie, Regelmaat 1995 p 49-57

⁶⁴ Commissie Evaluatie Awb, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, Den Haag 1996

⁶⁵ Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag 2002

⁶⁶ Stcrt. 1994, nr 232

3

Analyse van rapporten en dossiers

Onderstaand overzicht van enkele algemene gegevens over evaluatieverplichtingen en termijnen gaat vooraf aan de bespreking van de thema's specifiek gebruik, kwaliteit en proces.

Wet	evaluatiebepaling	inwerkingtreding	aanvang evaluatie	publicatie rapport	regerings-standpunt
WKCZ	geen	november 1995	november 1998	oktober 1999	februari 2000
WGBO	geen	april 1995	april 1999	oktober 2000	november 2001
WMCZ	geen	juli 1996	september 1999	december 2000	december 2001
WBO	binnen vijf jaar	juli 1996	november 1999	januari 2001	september 2001
WMK	binnen drie jaar, dan elke vijf jaar	januari 1998	maart 2000	juli 2001	december 2001
WBMV	elke vier jaar	oktober 1997	februari 2000	september 2001	juli 2002
WOD	binnen drie jaar, dan vijf en zeven jaar na invoering	september 1998	oktober 1999	november 2001	november 2001 en februari 2002
KZI	binnen vijf jaar	april 1996	september 2000	november 2001	juni 2002

3.1 Specifiek gebruik

Het is uiteraard niet eenvoudig om het specifieke gebruik van de acht wetsevaluaties te achterhalen en te meten. Om toch een goede indruk te krijgen, is het begrip vertaald in twee aspecten: de vraag of de wetgever de evaluatieonderzoeken adequaat gebruikt, en de reacties die de wetsevaluaties in het veld en in de (wetenschappelijke) literatuur hebben opgeroepen. Adequaat gebruiken betekent hier dat de Regering, gevolgd door de Tweede Kamer, de bevindingen van de wetsevaluaties die daartoe aanleiding geven inderdaad gebruikt in voorstellen om de wet zonodig aan te passen of daar beargumenteerd van af te zien.

Deze twee aspecten zijn onderzocht in bestaande bronnen en er is naar gevraagd in de vraaggesprekken met de betrokkenen (zie hoofdstuk 4). In deze paragraaf zijn per evaluatieonderzoek de formele reacties (kamerstukken) vermeld, worden de belangrijkste conclusies van het rapport in kwestie kort geschetst en is aangegeven of de evaluatie heeft geleid tot voornemens om de wet te wijzigen. Verder zijn per wetsevaluatie de meer informele reacties, zoals tijdschriftartikelen, vermeld waaruit blijkt dat ook in bredere kring van het evaluatierapport is kennisgenomen. Ook eventuele vervolgacties op de evaluatieonderzoeken, anders dan voorgenomen wetswijzigingen, zijn vermeld.

3.1.1 Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Formele reacties:

- regeringsstandpunt 17 februari 2000⁶⁷
- verslag van een schriftelijk overleg 17 mei 2000 (72 Kamervragen met antwoorden)⁶⁸
- motie over aanpassing van de wet⁶⁹ (verworpen)
- verslag van een notaoverleg 20 maart 2002 over de nota Met zorg kiezen⁷⁰
- brief aan de Tweede kamer 15 april 2002, met toezeggingen⁷¹.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is kritisch positief. De wet werkt, maar de klachtenbehandeling komt onvoldoende tegemoet aan de verwachtingen van klagers en het aantal klachten die door *bemiddeling* worden afgedaan is een veelvoud van het aantal door een klachtencommissie behandelde. De toegankelijkheid van de procedure is niet optimaal en de relatie met het kwaliteitsbeleid is onvoldoende geoperationaliseerd. De Regering is voornemens de wet als volgt te wijzigen: de toezichttaak wordt uitdrukkelijk opgedragen aan de Inspectie (in plaats van de huidige rechtsgang bij de kantonrechter), de verplichte verslaglegging van klachten wordt aangescherpt en het klachtenjaarverslag moet gelijktijdig met het kwaliteitsjaarverslag worden gepubliceerd. Een wetsvoorstel om zowel de WKCZ als de KZI aan te passen, is ingediend bij de Tweede Kamer⁷². Het idee om het toezicht aan de Inspectie op te dragen vloeit niet voort uit een aanbeveling van het evaluatierapport. De conclusie in het rapport dat klachtenbemiddeling belangrijker is dan klachtenbehandeling wordt door de Regering niet vertaald in het opnemen van klachtenbemiddeling in de wet. De overige voorgestelde wetswijzigingen vloeien voort uit de evaluatie.

Andere reacties:

- bespreking rapport, 3 maart 2000⁷³
- bespreking rapport, 25 augustus 2000⁷⁴
- bespreking rapport, oktober 2000⁷⁵
- bespreking rapport, 21 september 2001⁷⁶
- beschrijving conclusies over verpleeghuizen, 2002⁷⁷.
- samenvatting rapport met kort commentaar op de website van het NIVEL

Er zijn twee vervolgacties te noemen: het NIVEL onderzoekt de structuur van de klachtopvang en het NIVEL onderzoekt de oorzaken van de ontevredenheid van klagers.

3.1.2 Evaluatie Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst

Formele reacties:

- regeringsstandpunt 5 november 2000⁷⁸
- verslag van een notaoverleg 20 maart 2002 over de nota Met zorg kiezen⁷⁹
- brief aan de Tweede kamer 15 april 2002, met toezeggingen⁸⁰.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is positief. De wet levert een belangrijke bijdrage aan het versterken en verduidelijken van de rechtspositie van de patiënt. De

⁶⁷ Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XVI, nr 73

⁶⁸ Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XVI, nr 96

⁶⁹ Tweede Kamer 2001-2002, 27 807 nr 13

⁷⁰ Tweede Kamer 2002-2002, 27 807 nr 14

⁷¹ Tweede Kamer 2002-2002, 27 807 nr 15, p 4

⁷² Tweede Kamer 2001-2002, 28 489, nrs 1-3

⁷³ JM Polak, De evaluatie van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, NJB 2000, p 459-460

⁷⁴ FNM Bierens, Werk maken van het klachtrecht, Med Contact 2000, p 1160-1162

⁷⁵ anoniem, Klachtenopvang in kaart, Vraag aan bod, 2000 p 1

⁷⁶ WR Kastelein, Patiëntenwetgeving: bureaucratie of bescherming? Toetsing van (evaluatie van) patiëntenwetgeving, oratie KUN 2001, p 14-16 en 24-27

⁷⁷ FCB van Wijnen, Klagen noch kwijnen – enige beschouwingen over ontwikkelingen in de rechtsbescherming van verpleeghuispatiënten, in Omzien naar de toekomst, onder red. van JCJ Dute e.a., Houten/Diegem 2002, p 238

⁷⁸ Tweede kamer 2001-2002, 28 000 XVI, nr 14

⁷⁹ Tweede Kamer 2002-2002, 27 807 nr 14

⁸⁰ Tweede Kamer 2002-2002, 27 807 nr 15, p 4

wet heeft positieve effecten teweeggebracht. De knelpunten die er zijn bij de naleving liggen niet zozeer in de wet zelf, maar in de sfeer van de vertaalslag van de abstracte normen naar de complexe en pluriforme dagelijkse praktijk. Een planmatig implementatietraject verdient aanbeveling. De Regering heeft geen voornemens geuit de wet aan te passen.

Andere reacties:

- reactie KNMG, 23 januari 2001
- reactie Arcares (brancheorganisatie verpleging en verzorging), 22 juni 2001
- reactie GGD Nederland, 13 juni 2001
- reactie NPCF, 4 maart 2002
- bespreking rapport, 2001⁸¹
- artikel over symposium, 2001⁸²
- artikel over de evaluatie, maart 2001⁸³
- artikel over het rapport, maart 2001⁸⁴
- twaalf ingezonden brieven over het rapport, juni 2001⁸⁵
- twee ingezonden brieven over het rapport, juli 2001⁸⁶
- beschrijving conclusies over informed consent, augustus 2000⁸⁷
- vermelding conclusies rapport, 2002⁸⁸
- samenvatting rapport met kort commentaar staat op de website van het Nivel
- bespreking conclusies rapport, augustus 2002⁸⁹
- artikel over het rapport, 2002⁹⁰.

Er zijn twee vervolgacties te noemen: het implementatieprogramma WGBO van de KNMG en de instelling van de Commissie Bewaartermijn medische gegevens bij de Gezondheidsraad.

3.1.3 Evaluatie Wet Medezeggenschap cliënten zorginstellingen

Formele reacties:

- regeringsstandpunt 11 december 2001⁹¹
- verslag van een notaoverleg 20 maart 2002 over de nota Met zorg kiezen⁹²
- brief aan de Tweede Kamer 15 april 2002, met toezeggingen⁹³
- brief aan de Tweede Kamer 15 juli 2002, met voornemens de wet aan te passen⁹⁴.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is kritisch positief. Deze evaluatie behelst een inventarisatie. Om te beoordelen of de wet zijn doel heeft bereikt, is vervolgonderzoek nodig. De wettelijke instrumenten dragen bij aan de doelbereiking, maar de ruimte die de wet biedt wordt onvoldoende benut en er zijn meer kosten dan verwacht. In de ziekenhuissector functioneren raden die niet voldoen aan de wet. Een neveneffect van de wet is het verdwijnen van bovenwettelijke regelingen. De Regering heeft in navolging van de evaluatie het voornemen geuit om het begrip 'instelling' in de

⁸¹ WR Kastelein, Evaluatie Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst Commissie Evaluatie regelgeving Programma evaluatie regelgeving ZorgOnderzoek Nederland, Den Haag 2000, TvGR 2001, p 348-350

⁸² MC Ploem, Evaluatie van de WGBO: van wet naar praktijk, Symposiumverslag, TvGR 2001, p 308-316

⁸³ JKM Gevers, Evaluatie van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO), Ned Tijdschr Geneeskd 2001, p 509-512

⁸⁴ RWM Giard, Het evaluatierapport over de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO): subjectief en slecht onderbouwd, Ned Tijdschr Geneeskd 2001, p 512-515

⁸⁵ Ingezonden, Ned Tijdschr Geneeskd 2001, p 1086-1091

⁸⁶ Ingezonden, Ned Tijdschr Geneeskd 2001, p 1329-1330

⁸⁷ J Legemaate, The implementation of patients' rights: the example of the right to information, 13th World Congress on Medical Law, Helsinki 2000, Book of Proceedings p 627-632

⁸⁸ E-B van Veen, Beter gezondheidsrecht – enkele beschouwingen naar aanleiding van Goed recht, in Omzien naar de toekomst, onder red. van JCJ Dute e.a., Houten/Diegem 2002, p 30

⁸⁹ J Legemaate, Evaluation of legislation: Dutch experiences, 14th World Congress on Medical Law, Maastricht 11-15 august 2002, Book of Proceedings II p 273

⁹⁰ JCJ Dute, MJ van der Koelen en RD Friele, Het gebruik van medische gegevens voor wetenschappelijk onderzoek: evaluatie van de wettelijke regeling, te verschijnen in Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg.

⁹¹ Tweede Kamer 2001-2002, 28 000 XVI, nr 78

⁹² Tweede Kamer 2001-2002, 27 807 nr 14

⁹³ Tweede Kamer 2001-2002, 27 807 nr 15, p 4

⁹⁴ Tweede Kamer 2001-2002, 28 000 XVI, nr 126

wet te vervangen door de term 'organisatorische eenheid' en de wet op enkele andere kleine punten aan te passen. Meer substantiële wijzigingen zijn niet voorgenomen. Wel wil de Regering de mogelijkheden bezien voor integratie van de WMCZ, de WKCZ en de KZI in het kader van het kwaliteitsbeleid. Het evaluatierapport bevat geen aanbeveling van die strekking.

Andere reacties:

- reactie op rapport, de organisaties van cliëntenraden, maart 2001
- bespreking rapport, 21 september 2001⁹⁵
- reactie op regeringsstandpunt, NPCF, 28 februari 2002
- reactie op rapport, Stichting Raad op Maat, 1 maart 2002
- reactie op notaoverleg, de organisaties van cliëntenraden 2002
- reactie op moties inzake evaluatie, Arcares 2 april 2002
- reactie op rapport, Arcares, 9 april 2002
- reactie op moties inzake evaluatie, GGZ Nederland, 16 april 2002
- samenvatting rapport in handboek cliëntenparticipatie⁹⁶.

Als vervolgactie is te noemen het implementatieplan zoals aangekondigd in de nota patiënten- en consumentenbeleid⁹⁷.

3.1.4 Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek

Formele reactie:

- regeringsstandpunt 19 september 2001⁹⁸.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is negatief. Er zijn knelpunten met de reikwijdte van de wet, de omschrijving van vergunningplichtig aanbod, de toetsingscriteria en de relatie met de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO). Het rapport bevat voorstellen tot verbetering van de wet. Deze zou omvattender en meer gedifferentieerd moeten worden. De Regering onderschrijft de conclusies van het evaluatierapport en zegt toe de voorstellen te zullen uitwerken in een voorstel tot wetwijziging dat naar verwachting nog in 2002 de Tweede Kamer zal bereiken. De aanbeveling uit het rapport over samenloop van WBO en WMO wordt niet overgenomen.

Andere reacties:

- bespreking rapport, 2001⁹⁹
- bespreking rapport, 21 september 2001¹⁰⁰
- Workshop bij de Gezondheidsraad, 18 juni 2001¹⁰¹
- pleidooi voor afschaffing van de wet, 8 augustus 2002¹⁰²
- bespreking conclusies rapport, augustus 2002¹⁰³.

⁹⁵ WR Kastelein, Patiëntenwetgeving: bureaucratie of bescherming? Toetsing van (evaluatie van) patiëntenwetgeving, oratie KUN 2001, p 23-24

⁹⁶ PWHM Francissen, Evaluatie van de WMCZ, Handboek Cliëntenparticipatie, BA2200 p 1-14

⁹⁷ Nota Met zorg kiezen; de toerusting van patiënten en consumenten in een vraaggestuurde zorg, Tweede Kamer 2000-2001, 27 807, nr 2

⁹⁸ Tweede Kamer 2001-2002, 28 000 XVI, nr 4

⁹⁹ WR Kastelein, Evaluatierapport WBO, Reeks evaluatie regelgeving deel 5, ZorgOnderzoek Nederland, Den Haag 2000, TvGR 2001 p 497-499

¹⁰⁰ WR Kastelein, Patiëntenwetgeving: bureaucratie of bescherming? Toetsing van (evaluatie van) patiëntenwetgeving, oratie KUN 2001, p 21-27

¹⁰¹ Gezondheidsraad, Workshop Toekomst Wet bevolkingsonderzoek, Verslag van een bij de Gezondheidsraad gevoerde discussie, 2001/22, Den Haag 2001

¹⁰² Brief JPM Geraedts mede namens de Vereniging Klinische Genetica Nederland en de Vereniging van Stichtingen Klinische Genetica aan minister Bomhoff, Leiden 8 augustus 2002

¹⁰³ H Roscam Abbing, Screening, some legal aspects, 14th World Congress on Medical Law, Maastricht 11-15 august 2002, Book of Proceedings I p 371-375

3.1.5 Evaluatie Wet op de medische keuringen

Formele reactie:

- regeringsstandpunt 18 december 2001¹⁰⁴.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is negatief. De evaluatie bevat vooral feitelijke bevindingen uit empirisch onderzoek. Daaraan verbinden de onderzoekers het oordeel dat de doelstellingen van de wet in de praktijk niet zijn gerealiseerd, maar dat de wet toch doeltreffend is en dat er positieve effecten zijn. De naleving is gebrekkig en zelfregulering is niet van de grond gekomen. De Regering heeft geen voornemens geuit om de wet aan te passen. De twee AMvB's over aanstellingskeuringen die per 1 februari 2002 in werking zijn getreden (regeling klachtenbehandeling aanstellingskeuringen en uitvoeringsregeling aanstellingskeuringen¹⁰⁵), zijn al in 1999 opgesteld en zijn derhalve niet het gevolg van de evaluatie. De Regering heeft ook de voorbereiding van een AMvB verzekeringskeuringen ter hand genomen, voor het geval in de verzekeringssector voor 1 juli 2002 geen adequate zelfregulering tot stand komt¹⁰⁶.

Andere reacties:

- artikel projectleider over rapport, december 2001¹⁰⁷
- artikel onderzoekers over rapport, januari 2002¹⁰⁸
- bespreking rapport, 2002¹⁰⁹
- bespreking rapport, 2002¹¹⁰.

In een vervolgactie heeft het Ministerie van SZW aan ZonMw gevraagd een programma aanstellingskeuringen te ontwikkelen.

3.1.6 Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen

Formele reactie:

- regeringsstandpunt, 12 juli 2002¹¹¹.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is kritisch positief. Met enige reserve stellen de onderzoekers dat de instrumenten die de wet biedt ieder voor zich een bewezen werkzaamheid hebben en gezamenlijk noodzakelijk en voldoende zijn voor de gewenste effectieve sturing. Zij zetten vraagtekens bij de effectiviteit van de toepassing van de wet als geheel. Een stelsel van criteria voor toepassing wordt nog gemist. De Regering heeft voorgesteld de opzet van de wet te handhaven, met enige verbeteringen. De gehanteerde criteria worden verduidelijkt.

Andere reactie:

- artikel van de onderzoekers, 2001¹¹².

3.1.7 Evaluatie Wet op de orgaandonatie

Formele reacties:

- beantwoording Kamervragen over rapport, 27 november 2001¹¹³
- regeringsstandpunt op hoofdlijnen, 28 november 2001¹¹⁴
- nader uitgewerkt regeringsstandpunt, 21 februari 2002¹¹⁵

¹⁰⁴ Tweede Kamer 2001-2002, 28 172, nr 1

¹⁰⁵ Staatsblad 2001, 597 en 598

¹⁰⁶ Tweede Kamer 2001-2002, 27 428 en 27 543, nrs 11 en 34

¹⁰⁷ EL de Vos, Wet op de medische keuringen, PS Documenta 2001, p 2067-2081

¹⁰⁸ M Westerveld en M Aerts, Nieuwe regels voor het verzekeringskeuren: evaluatie van drie jaar wetstoepassing, NJB 2002, p 118-126

¹⁰⁹ AC Hendriks, De rechtspositie van de keurling – een kwart eeuw later, in Omzien naar de toekomst, onder red. van JCJ Dute e.a., Houten/Diegem 2002, p 253-254

¹¹⁰ LF Markensteijn, bespreking Evaluatie Wet op de medische keuringen, TvGR 2002, p 443-445

¹¹¹ Tweede Kamer 2001-2002, 28 480, nr 1

¹¹² H Rosendal e.a., De Wet op bijzondere medische verrichtingen (WBMV): waardevol, maar onderbenut, Zorg & Verzekering 2001, p 884-885

¹¹³ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 1

¹¹⁴ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 2

¹¹⁵ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 3

- verslag van een Algemeen Overleg, 15 maart 2002¹¹⁶
- debat naar aanleiding van drie moties over de evaluatie, 12 juni 2002¹¹⁷
- brief aan de Tweede Kamer, 4 juli 2002¹¹⁸
- brief aan de Tweede Kamer, 10 september 2002¹¹⁹.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is negatief. De doelen zijn slechts ten dele gehaald. Het aantal donaties is niet toegenomen, in de praktijk hebben nabestaanden nog steeds het laatste woord en het donorregister heeft negatief gewerkt op het aantal toestemmingen voor donatie. De Regering heeft het voornemen geuit tot de volgende wetswijzigingen: een aanscherping van het toestemmingstraject en het mogelijk maken van een landelijke herinneringsmailing. Het beslissysteem wordt niet gewijzigd, maar de Regering bereidt een notitie voor over de voor- en nadelen van een bezwaarsysteem. Een Plan van aanpak bevat het voorstel om speciale donatiefunctionarissen in te zetten in ziekenhuizen en de voorlichting te intensiveren en meer directief te maken. De volgende evaluatie van de wet wordt versneld en een tussenrapportage is vóór 1 juli 2003 aan de Tweede Kamer toegezegd. In september 2002 liet de Minister de Tweede Kamer weten af te zien van de herinneringsmailing (te duur). Het voorstel tot wijziging van de wet wordt naar verwachting dit najaar aan de Ministerraad aangeboden.

Andere reacties:

- reactie op rapport, februari 2002¹²⁰
- artikel over rapport, 14 december 2001¹²¹
- artikel onderzoekers over rapport, 15 februari 2002¹²²
- artikel over rapport, 3 mei 2002¹²³.

3.1.8 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen

Formele reactie:

- regeringsstandpunt, 10 juni 2002¹²⁴.

De strekking van de uitkomst van de evaluatie is gemengd: positief over de mogelijkheden van de wet en negatief over de werking ervan in de praktijk. De wet biedt volgens het rapport een goed kader voor kwaliteitsbeleid, maar de uitvoering is te vrijblijvend gebleven. De activiteiten hebben hoofdzakelijk een procedureel karakter gekregen en de implementatie is minder ver gevorderd dan wenselijk is. Om hierin verandering te brengen, hoeft de inhoud of de systematiek van de wet niet te worden gewijzigd, aldus het evaluatierapport. De Regering is voornemens de wet te wijzigen door alle GGD-taken onder de wet te brengen. Dit lost een van de uit de evaluatie gebleken knelpunten op en vloeit dus voort uit de evaluatie. Twee eerder voorgenomen wetswijzigingen – die niet voortvloeien uit de evaluatie – zijn inmiddels in gang gezet. In het wetsvoorstel tot wijziging van de WKCZ en de KZI worden nadere regels gesteld aan de kwaliteitsverslaglegging¹²⁵. Deze moeten onder meer leiden tot een grotere openbaarheid van de complicatieregistratie¹²⁶. De tweede wijziging betreft de invoering van de verplichting voor zorginstellingen om calamiteiten en seksueel misbruik in instellingen aan de Inspectie te melden¹²⁷. Deze voornemens vloeien deels voort uit de evaluatie van de WKCZ.

¹¹⁶ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 4

¹¹⁷ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nrs 5, 6 en 7

¹¹⁸ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 8

¹¹⁹ Tweede Kamer 2001-2002, 28 140, nr 9

¹²⁰ Rathenau Instituut, Tekort aan donororganen nauwelijks oplosbaar, bericht aan het parlement, Rathenau-uitgave, Den Haag, februari 2002

¹²¹ I Lutke Schipholt, Wet orgaandonatie op de helling, Med Contact 2001, p 1853-1855

¹²² H Rosendal, WT van Beekum, W Davidse, Op zoek naar organen, Med Contact 2002, p 247-249

¹²³ DJ Hessing, Wet op de orgaandonatie gaat over lijken, NJB 2002, p 894

¹²⁴ Tweede Kamer 2001-2002, 28 439, nr 1

¹²⁵ Tweede Kamer 2001-2002, 28 489, nrs 1-3

¹²⁶ Tweede Kamer 2001-2002, 27 807, nrs 15 en 16

¹²⁷ Persbericht Rijksvoorlichtingsdienst, Meer informatie voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg, 5 april 2002

Andere reacties:

- bespreking rapport, 2002¹²⁸

Een vervolgactie om de implementatie van de wet te bevorderen, is het opzetten van een programma 'Zorg van betekenis'.

3.1.9 Overzicht

De belangrijkste formele reacties op een wetsevaluatie zijn het regeringsstandpunt en de reactie daarop van de Tweede Kamer. De beslisser – de wetgever – ontvangt met de wetsevaluatie (een beslissingsgerichte activiteit) informatie op basis waarvan hij al dan niet overgaat tot heroverweging¹²⁹. Hoe reageert de Regering op de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken? De standpunten zijn nogal verschillend. In de meeste wordt op een selectie van de conclusies en aanbevelingen gereageerd, een selectie die niet nader wordt beargumenteerd. De standpunten verschillen verder nogal qua uitvoerigheid en diepgang. Soms wordt een evaluatie aangegrepen om ook op een ander rapport te reageren, zoals in het standpunt over de evaluatie van de WMCZ op aanbevelingen van de Commissie Meurs. Ook wordt soms een wetswijziging voorgesteld die niet uit de evaluatie voortvloeit, zoals het voorstel om de geheimhoudingsplicht van de Inspectie op te heffen (in het standpunt over de evaluatie van de WKCZ). Dit voornemen lijkt overigens, gezien de tekst van het wetsvoorstel tot wijziging van de WKCZ en de KZI dat naar de Tweede Kamer is gegaan, inmiddels achterhaald. Verder trekt de Regering niet altijd de te verwachten of denkbare consequenties uit de wetsevaluaties, zoals het laten vervallen of heroverwegen van bepalingen die niet of nauwelijks blijken te worden toegepast of het opnemen van alternatieven die in de praktijk juist wel blijkt toepassing blijken te vinden¹³⁰. Voorbeelden van het eerste zijn de therapeutische exceptie, het recht om niet te weten en de bepalingen over leeftijdsgrenzen bij minderjarigen in de WGBO, een voorbeeld van het tweede is het niet opnemen van klachtenbemiddeling in de WKCZ. Het heroverwegen van de reikwijdte van een wet als deze in een bepaalde sector onvoldoende blijkt te worden nageleefd, zoals de WMCZ in de ziekenhuissector, is een andere mogelijke vervolgstap waar de Regering niet voor kiest. De Tweede Kamer heeft op vier van de regeringsstandpunten gereageerd (WKCZ, WGBO, WMCZ en WOD) en dat standpunt in grote lijnen onderschreven. Op de andere vier regeringsstandpunten (op de evaluaties van WBO, WMK, WBMV en KZI) heeft de Tweede Kamer (nog) geen reactie gegeven.

Over het specifieke gebruik van de acht evaluaties door de wetgever komt uit de analyse van de rapporten, regeringsstandpunten en andere stukken het volgende beeld naar voren. De evaluatie van de WBO bevat aanbevelingen voor een substantiële wijziging van de wet. De onderzoekers doen daartoe ook inhoudelijke voorstellen¹³¹. De Regering neemt vrijwel al die voorstellen over en zegt toe deze uit te werken in een wijzigingsvoorstel van de wet. Vooropgesteld dat dit wijzigingsvoorstel steun krijgt in de Tweede Kamer, is het gebruik van deze evaluatie door de wetgever daarmee vooralsnog adequaat te noemen.

Twee andere evaluatieonderzoeken, die van de WMK en de WOD, nopen ondanks het ontbreken van daartoe strekkende aanbevelingen, tot wetswijziging vanwege de negatieve conclusies over de mate waarin het doel van de wet is bereikt. De Regering

¹²⁸ J Legemaate, Kwaliteit en recht in de gezondheidszorg, in Omzien naar de toekomst, onder red. van JCJ Dute e.a., Houten/Diegem 2002, p 122-125

¹²⁹ Winter 1996

¹³⁰ Kastelein, oratie 2001

¹³¹ Dit is het enige van de acht onderzochte evaluatieonderzoeken waarbij in de opdracht om dergelijke voorstellen is gevraagd.

is vooralsnog niet voornemens deze wetten in essentie te wijzigen. De WMK blijft blijkens het standpunt onveranderd gehandhaafd en de Tweede Kamer heeft hierop niet gereageerd. De Regering wil de WOD alleen op kleinere punten aanpassen en draagt argumenten aan om het beslissysteem vooralsnog te handhaven. In de Tweede Kamer is een motie om het beslissysteem in de WOD te wijzigen verworpen.

Vier andere wetsevaluaties bevatten geen duidelijke conclusies die uitnodigen om de wet belangrijk te wijzigen en evenmin aanbevelingen daartoe. Dit zijn de evaluaties van de WGBO, de WMCZ, de WBMV en de KZI. De Regering stelt daar ook geen wetswijzigingen voor, zodat het gebruik van deze evaluaties overeenstemt met de verwachtingen die de evaluatieonderzoeken scheppen, zij het dat de Tweede Kamer nog niet heeft gereageerd op de standpunten over de evaluatie van de WBMV en de KZI. Dit neemt niet weg dat verdergaande consequenties zeer wel denkbaar en mogelijk zouden zijn, zowel bij de WGBO als bij de WMCZ. Het laten vervallen van weinig gebruikte bepalingen (WGBO) of een wetswijziging op het punt van de reikwijdte (WMCZ) is weliswaar niet noodzakelijk, maar zou de kwaliteit van de wetten kunnen verbeteren en is daarom goed voorstelbaar. De Regering laat zulke voorstellen achterwege en de Kamer dringt er niet op aan.

Bij de evaluatie van de WKCZ is het beeld genuanceerder. Op grond van die evaluatie ligt aanpassing van de wet op enkele punten in de rede. De Regering stelt inderdaad wijzigingen ter verbetering voor, maar deze volgen niet allemaal uit de aanbevelingen in het evaluatierapport. De suggestie in het rapport om te overwegen de klachtenbemiddeling in de wet op te nemen wordt niet gevolgd.

Samengevat is de mate waarin de evaluaties doorwerken in de geëvalueerde wet bij vier van de acht wetsevaluaties (WBO, WOD, WBMV en KZI) als adequaat te bestempelen. Bij twee wetsevaluaties (WGBO en de WMCZ) ligt het gebruik in lijn met de conclusies van het evaluatieonderzoek, maar zou de wetgever verdergaande stappen kunnen nemen. Eén wetsevaluatie (WMK) is door de wetgever niet adequaat gebruikt en bij één wetsevaluatie (WKCZ) is het beeld genuanceerd. Bij zes van de acht evaluatieonderzoeken verbindt de Regering aan de evaluatie een ander gevolg dan een wetswijziging. Wat betreft de overige, minder formele, reacties blijkt de evaluatie van de WGBO de meeste commentaren en discussies op te roepen en die van de WBMV en de KZI de minste. Een bescheiden wetenschappelijke opbrengst van de evaluaties is gevonden bij die van de WGBO, de WOD en in mindere mate de WMK, de WBO en de WBMV.

3.2 Kwaliteit

Een beoordeling van de kwaliteit van de acht evaluaties is lastig en bovendien al gauw subjectief. Daarom is gezocht naar controleerbare meetpunten die bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraag of het programma Evaluatie Regelgeving voldoet. Gekozen is voor twee meetpunten: de mate waarin blijkens de rapporten is voldaan aan de evaluatieopdracht en de vraag of er blijkens de rapporten beproefde onderzoeksmethoden zijn toegepast en welke methoden dat zijn. Het document dat de onderzoekers ter beschikking staat om een projectvoorstel in te dienen is telkens de programmatekst. Daarin is de gestelde opdracht verwoord. De programmatekst is voor een deel voor elke evaluatie gelijklopend, namelijk waar het gaat om de centrale uitgangspunten van het programma Evaluatie Regelgeving en de algemene

onderzoeksvragen die in iedere wetsevaluatie aan de orde moeten komen (bijlage 3). Voor een ander deel formuleert de CER de programmatekst per evaluatie op basis van de opdrachtbrief van de Minister. Dat specifieke deel komt tot stand in overleg met de verantwoordelijke beleidsambtenaar. In dat overleg worden keuzes gemaakt met betrekking tot het karakter van de evaluatie, de omvang ervan en de gewenste accenten. De algemene programmatekst is het instrument voor de CER om richting te geven aan alle uit te zetten wetsevaluaties en om uniformiteit en vergelijkbaarheid van de onderzoeken te bereiken. De specifieke programmatekst bevat de concrete opdracht.

In de tweede plaats is – zoals gezegd – gekeken naar de gevolgde methodiek. Hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de ‘stand der wetenschap’ op het gebied van wetsevaluatie? Nu we mogen spreken van wetenschappelijk onderzoek, ligt benutting van de beschikbare kennis in de rede. Zo zijn er handreikingen voor het uitvoeren van wetsevaluaties te vinden in de literatuur, met name in het proefschrift van Winter. Dat verscheen in juni 1996, het programma van ZonMw begon in 1997, het eerste evaluatieonderzoek nam op 1 januari 1998 een aanvang. Ook is in meer technische zin gekeken naar kenmerken van deugdelijk wetenschappelijk onderzoek zoals de gekozen opzet en de verantwoording daarvan, de vraagstelling en de beantwoording ervan en de synthese tussen eventuele deelonderzoeken.

3.2.1 Programmatekst

Benadering en centrale uitgangspunten

In de programmatekst worden de drie mogelijke benaderingen bij wetsevaluatie (doelbereikings-, effectiviteits- of effectenbenadering) uit de literatuur besproken. Volgens de tekst zal de doelbereikings- of de effectiviteitsbenadering de meest aangewezen zijn, “al hecht ZonMw standaard veel waarde aan het patiënten- of zorggebruikersperspectief”. Deze toevoeging duidt kennelijk op de effectenbenadering. In de twee andere benaderingen zijn de doelstellingen van de wetgever het uitgangspunt, met dit verschil dat men bij de effectiviteitsbenadering niet alleen onderzoekt in hoeverre die doelstellingen zijn gehaald, maar ook of de wet daaraan heeft bijgedragen. Het is daarmee een verklarende benadering.

De centrale uitgangspunten zijn in beginsel van toepassing op alle wetten en wetswijzigingen die binnen het programma worden geëvalueerd, zo luidt de programmatekst. De centrale uitgangspunten, opgenomen in bijlage 3, komen, kort samengevat, op het volgende neer. Een materiële evaluatie staat voorop; essentieel is of de wet aan zijn doel heeft beantwoord; de samenhang met andere relevante wet- en regelgeving moet aan bod komen; de causaliteit moet aannemelijk worden gemaakt; het onderzoek moet ook onbedoelde en ongewenste neveneffecten in kaart brengen; er moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de multiculturele samenstelling van de bevolking; de uitgangssituatie dient, bij voorkeur vooraf, goed te worden gedocumenteerd; een nulmeting is doorgaans zeer wenselijk.

Deze uitgangspunten impliceren dat de te kiezen benadering volgens de CER een verklarende behoort te zijn, ongeacht de opdracht in de specifieke programmatekst. Men wil immers niet alleen onderzocht hebben of de wet aan zijn doel beantwoordt, maar ook of er een causaal verband is tussen de gevonden effecten en de wet. De algemene vragen in de programmatekst, waarover hieronder meer, bevestigen deze conclusie.

Komen deze centrale uitgangspunten in de evaluatierapporten als zodanig aan de orde? Dit is bij geen van de acht het geval. Of er aansluiting bij is gezocht, is niet goed terug te vinden en er wordt ook niet naar de uitgangspunten verwezen. Is er dan impliciet rekening mee gehouden? Kijkt men naar de benadering, de samenhang met andere wetten, het zoeken naar neveneffecten, het multiculturele aspect en de nulmeting dan valt het volgende te zeggen.

De gekozen benadering is in geen van de rapporten genoemd, zodat het vrij lastig (en hachelijk) is om het type van de aanpak aan te wijzen. Complicerend is verder dat wanneer tamelijk duidelijk is gekozen voor de doelbereikingsbenadering soms toch uitspraken worden gedaan over de effectiviteit. De indruk is dat bij de evaluaties van de WKCZ, de KZI en mogelijk ook de WGBO de doelbereikingsbenadering is gekozen, bij de evaluatie van de WOD de effectiviteitsbenadering en bij de WMK en de WBMV de effectenbenadering. De evaluatie van de WMCZ heeft zich beperkt tot een inventarisatie, terwijl de evaluatie van de WBO is gericht op knelpunten. Of een wet ook materieel is geëvalueerd (deugt de wet? hoe zou het zijn zonder wet?) of dat men alleen heeft onderzocht of de wet goed is toegepast is eveneens lastig vast te stellen. Met de nodige reserves kan gezegd worden dat het erop lijkt dat de WKCZ, de WBO, de WBMV en de WOD ook materieel zijn geëvalueerd, terwijl men bij de WMCZ, de WGBO, de WMK en de KZI vooral de toepassing heeft onderzocht.

De samenhang met andere wet- en regelgeving komt in de meeste evaluatierapporten aan bod, al blijft het vaak bij een beschrijving van de samenloop. Naar neveneffecten van de wet is gezocht bij de evaluaties van de WKCZ, de WMCZ en de WMK. De multiculturele samenstelling van de bevolking heeft een rol gespeeld bij de evaluaties van de WGBO, de WMCZ en de WOD. Een nulmeting is bij geen van de evaluaties uitgevoerd. Dat valt de onderzoekers moeilijk aan te rekenen, omdat het voor zo'n nulmeting bij aanvang van de eerste evaluatie al te laat is: het departement had zo'n meting al eerder moeten laten verrichten. Bij de evaluatie van de WMCZ kan men de verrichte inventarisatie wel als een meting beschouwen, maar een nulmeting is het niet.

Concluderend kan men zeggen dat aan sommige centrale uitgangspunten bij een wisselend aantal evaluatieonderzoeken impliciet aandacht is besteed. Een constante is er niet.

Algemene onderzoeksvragen

Deze vragen, geformuleerd op basis van de centrale uitgangspunten, dienen bij het uitvoeren van evaluatieonderzoek in het kader van het programma Evaluatie Regelgeving aan de orde te komen, aldus de programmatekst (bijlage 3). De vragen worden per evaluatie standaard als bijlage opgenomen in de specifieke programmatekst. Het zijn er veertien, die elkaar hier en daar gedeeltelijk overlappen. De vragen zijn veelomvattend en hun beantwoording vergt uitgebreid onderzoek. Ze zijn nu eens feitelijk (zijn de te bereiken doelen van de wet vooraf duidelijk omschreven en kunnen zij worden getoetst op van te voren vastgelegde criteria?), dan weer verklarend (waarom zijn bepaalde doelen wel of juist niet bereikt?). Er is ook een vraag opgenomen naar de seksspecifieke aspecten van de wet, en een naar de verschillen in effecten van de wet bij groepen met een lage sociaal-economische status of bij allochtone bevolkingsgroepen en de oorzaken daarvan.

Worden de algemene onderzoeksvragen in de evaluatierapporten beantwoord? Ze worden in geen van de acht rapporten systematisch behandeld. De vragen worden evenmin genoemd en er wordt in geen van de rapporten naar verwezen. In het evaluatierapport van de WMCZ blijken de algemene onderzoeksvragen wel een hoofdrol te spelen: de 'vraagstellingen' zijn er zichtbaar aan ontleend, terwijl de overige algemene onderzoeksvragen vrijwel allemaal terug te vinden zijn in de onderzoeksvragen van de deelonderzoeken. In de andere evaluatierapporten spelen de algemene onderzoeksvragen geen herkenbare rol. Er worden in sommige evaluaties wel onderwerpen behandeld die ook in de algemene onderzoeksvragen voorkomen, maar dat gebeurt blijkens de rapporten willekeurig: het zijn telkens slechts één of enkele vragen en het zijn in ieder evaluatieonderzoek weer andere. Zo is in twee evaluatieonderzoeken (WBMV en WOD) een deelonderzoek gedaan naar internationale aspecten, waarmee aan een van de algemene onderzoeksvragen is voldaan. Ook wordt in vrijwel alle rapporten de werking van het systeem van de wet beschreven, maar aan de parlementaire behandeling wordt niet altijd aandacht besteed. Het beeld met betrekking tot het beantwoorden van de algemene onderzoeksvragen is als volgt: het gebeurt in één evaluatieonderzoek, en in de andere zeven hier en daar impliciet en niet systematisch.

Specifieke vragen

Worden de specifieke vragen in de evaluatierapporten beantwoord? Men zou van een wetenschappelijk onderzoeksverslag verwachten dat de opdracht daarin is vermeld en de basis vormt voor de onderzoeksvraag van het evaluatieonderzoek. Dat is niet het geval, maar de specifieke vragen uit de programmatekst zijn in twee evaluatierapporten wel herkenbaar. In het evaluatierapport van de WMCZ zijn ze gehanteerd als onderzoeksvragen voor het deelonderzoek dat de stand van zaken met betrekking tot de toepassing van de wet inventariseert. In combinatie met het gebruik van de algemene onderzoeksvragen voor de andere twee deelonderzoeken richt dit evaluatieonderzoek zich volledig op de beantwoording van de vragen in de programmatekst. Het evaluatierapport van de WMK neemt de specifieke vragen (dat zijn er achtendertig) als basis voor het onderzoek, comprimeert ze tot acht en brengt deze acht vervolgens terug tot drie centrale onderzoeksvragen.

In de overige zes evaluatierapporten zijn de specifieke vragen niet herkenbaar terug te vinden. Deze rapporten bevatten onderzoeksvragen die door de onderzoekers zelf zijn geformuleerd en die vaak - maar niet altijd - wel in verband staan met de betreffende programmatekst. Een voorbeeld is het evaluatierapport van de KZI, waarin de vijf thema's uit de betreffende programmatekst zijn aangehouden als basis voor de onderzoeksvragen. In een aantal rapporten worden de specifieke vragen de facto wel ongeveer beantwoord, maar niet systematisch, niet precies en niet volledig. In het algemeen hebben de onderzoekers kennelijk een grote vrijheid gekregen (of genomen) bij het vertalen van de opdracht in een eigen onderzoeksopzet. Soms zijn daarbij eigen onderzoeksterreinen toegevoegd (de rol van de Inspectie bij de evaluatie van de WKCZ en een drietal aansprakelijkheidsvragen bij de evaluatie van de WOD), soms zijn onderzoeksopdrachten weggelaten (de nulmeting bij de evaluatie van de WBMV). In hoeverre men de specifieke programmatekst volgt is geen van de rapporten besproken of beargumenteerd.

Wat valt er op grond van de rapporten te zeggen over in de onderhandelingen met de opdrachtgever gemaakte keuzes? Voor de evaluatie van de KZI hebben die geresulteerd in een zeer brede aanpak door ook het kwaliteitsbeleid aan evaluatie te

onderwerpen. Bij de evaluaties van de WBMV en de WOD is gekozen voor een 'integrale aanpak', zij het dat de weefseldonatie buiten de evaluatie bleef. De evaluatie van de WMK was gericht op de 'doeleinden en de effecten' van de wet. Bij de overige vier wetsevaluaties zijn beperkingen aangebracht: de evaluatie van de WKCZ betrof alleen de gezondheidszorg, bij de WMCZ werd uitsluitend een inventarisatie van de wetstoepassing gevraagd, de evaluatie van de WBO was gericht op bij de uitvoering gebleken knelpunten en met betrekking tot de WGBO zijn alleen de thema's *informed consent* en de omgang met medische gegevens geëvalueerd. In dit evaluatierapport is vermeld dat de CER vanwege het beperkte budget het evalueren van een aantal onderdelen van de wet heeft laten vervallen (de dossierplicht, het inzagerecht, de bewaartermijn, de centrale aansprakelijkheid van het ziekenhuis en het goed hulpverlenerschap).

3.2.2 Methodologie

Deze paragraaf bevat de neerslag van een analyse van de acht evaluatierapporten aangaande de vraag of de onderzoekers gebruik hebben gemaakt van de beschikbare kennis over het systematisch evalueren van wetten en of men wetenschappelijke onderzoeksmethoden heeft toegepast. Aan het einde van de paragraaf is bij wijze van overzicht een tabel opgenomen.

Algemeen

Evalueren van regelgeving, hoe moet dat eigenlijk? Er is in de literatuur over wetsevaluatie keer op keer gepleit voor heldere criteria, voor theorievorming en het tot stand brengen van een beleid. Enig overheidsbeleid is tot op heden niet ontwikkeld en is ook niet te verwachten. In de wetenschap heeft wel theorievorming plaatsgevonden, al is dat vrij recent. Het 'vak' van systematische wetsevaluatie is betrekkelijk nieuw. Buiten de proefschriften van Winter (1996) en Nelen (dat pas in 2000 verscheen en dus niet benut kon worden) en de bijdrage van Herweijer (1996) zijn er in de recente Nederlandse literatuur nauwelijks criteria voor een goede evaluatie te vinden. Wel is gewezen op het belang van samenwerking tussen juristen en sociaal-wetenschappers en van een juridische analyse in samenhang met het empirische deel van evaluatieonderzoek¹³². Ook is aandacht gevraagd voor het belang van onderscheid naar het type wet: een codificerende wet zou andere eisen stellen aan de evaluatie dan een modifierende wet¹³³.

Het proefschrift van Winter is de meest pregnante en uitgebreide grote publicatie op het gebied van wetsevaluatie. Toch bevat het werk geen kant-en-klaar recept voor het goed uitvoeren van een wetsevaluatie. Wel biedt Winter een begrippenkader en geeft hij een aantal handreikingen, kenmerken en criteria voor het evalueren van een wet. Gebruikelijke criteria om tot een waardering van de effecten van een wet te komen, zijn de mate van doeltreffendheid en de mate van doelbereiking. Aan de hand van de concrete doeleinden van de te beoordelen wet moet een dergelijk criterium worden geconcretiseerd in een maatstaf. Een kwalitatief goed uitgevoerde evaluatie kenmerkt zich volgens Winter door geëxpliciteerde begrippen, een objectieve en controleerbare analyse van gegevens en een beoordeling aan de hand van een toetsingskader. Het beoordelen van de effectiviteit van een wet begint met het blootleggen of reconstrueren van de beleidstheorie die aan de wet ten grondslag ligt¹³⁴. Een beleidstheorie regardeert het veronderstelde verband tussen de beoogde effecten (de doelstelling) en

¹³² Dijkstra en Winter 1988, Veerman 1991, Legemaate 1997

¹³³ Polak 1997

¹³⁴ Herweijer 1996

de daarvoor benodigde maatregelen (instrumenten). Een centrale, voor de hand liggende, gedachte bij evaluatieonderzoek is dat een tegenstrijdigheid of onjuistheid in de beleidstheorie kan verklaren waarom een bepaalde wet zijn doeleinden niet bereikt.

Hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke kennis? Blijkens de rapporten is de literatuur over wetsevaluatie gehanteerd in twee *deelonderzoeken* van de evaluatie van de WGBO. In Deel II, De ervaringen van patiënten, staat de instrumentele functie van de wet centraal en wordt de WGBO beoordeeld aan de hand van de praktische aspecten van Winter. In Bijlage II, Het NIVEL-onderzoek onder artsen, is op basis van de literatuur een model ontwikkeld voor het evalueren van beleidseffecten. Beide deelonderzoeken zijn uitgevoerd door sociaal-wetenschappers. In de literatuurlijst bij de evaluatie van de WBMV is een aantal gezondheidsrechtelijke artikelen over wetsevaluatie vermeld, maar uit het rapport blijkt niet waar deze zijn gebruikt.

Is er dan anderszins een theoretisch model gezocht of een conceptueel of analytisch kader geformuleerd als basis voor het evaluatieonderzoek? Bij de evaluatie van de WMCZ hebben de onderzoekers op basis van de parlementaire geschiedenis en een aantal nota's en rapporten over kwaliteit van wetgeving zelf criteria geformuleerd om de wet te beoordelen. Bij de evaluatie van de KZI zijn ijkpunten geformuleerd voor de beoordeling van de doeltreffendheid en effectiviteit van de wet die zijn ontleend aan de voorgeschiedenis, de inhoud en de context van de Kwaliteitswet. De onderzoekers van de evaluatie van de WMK hebben gezocht naar een geschikt theoretisch kader voor het beoordelen van de effecten van de wet. Ze komen tot de 'netwerktheorie', maar het is niet duidelijk of dit een bestaande theorie is of een eigen vinding. In het evaluatieonderzoek van de WKCZ wordt zeer summier een kader geformuleerd voor de evaluatie.

Het schetsen van een conceptueel, theoretisch of analytisch kader als basis voor de wetsevaluatie – een gebruikelijke onderzoekseis - blijkt geen herkenbaar vast onderdeel te zijn van de verrichte onderzoeken. Bij twee evaluatieonderzoeken (die van de WBMV en de WOD) ontbreekt zo'n model of kader in het geheel. In de overige rapporten heeft men getracht aansluiting te zoeken bij de achtergrond van de wet, hetgeen meer dan eens blijft bij een beschrijving. Waar het gaat om het formuleren van beoordelingsmaatstaven, een vereiste om - desnoods bij benadering - te kunnen vaststellen of het doel van de wetgever is bereikt, springen twee evaluatieonderzoeken er positief uit: de onderzoekers van de WMCZ en de KZI hebben zulke criteria geformuleerd.

Aandacht voor de aard van de te evalueren wet is er in de meeste onderzoeken wel. De WKCZ, de WMK en de KZI zijn door de onderzoekers getypeerd als 'kaderwet'. De onderzoekers van de WMCZ typeren deze wet als een mengvorm tussen codificerend en modificerend. De WBO is tot de categorie 'beschermende wetgeving' gerekend. In het rapport over de WGBO bespreken de onderzoekers de kenmerken van de wet achteraf, in de nadere beschouwingen. In de evaluatierapporten van de WBMV en de WOD is de aard van de wet niet geschetst. Aan de aard van de wet worden in de rapporten waarin deze is aangeduid geen consequenties verbonden voor de aanpak van de evaluatie.

Onderzoeksmethodiek

Winter onderscheidt theoretische, methodische en onderzoekstechnische eisen die

men aan evaluatieonderzoek kan stellen. De theoretische eisen betreffen de formulering van de probleemstelling, de begripsomschrijvingen en de formulering van hypothesen. De methodische eisen richten zich op de geldigheid en betrouwbaarheid van de resultaten van het onderzoek. Onderzoekstechnische eisen betreffen de operationalisering van evaluatiecriteria in maatstaven. Als minimaal te stellen eisen noemt Winter: representativiteit van de verzamelde gegevens, betrouwbaarheid en validiteit van de methode(s) van gegevensverzameling en –analyse, het definiëren van begrippen en het expliciteren van beoordelingscriteria. Deze eisen van Winter kunnen worden aangevuld met algemene methodologische eisen voor (kwalitatief) onderzoek. Voor zover hierboven niet vermeld, valt daarbij vooral te denken aan het kiezen en motiveren van een onderzoeksopzet die past bij de onderzoeksvraag, de keuze en motivering van de onderzoeksgroep, de kwaliteitsbewaking van de gegevens (verzameling) en van de verslaglegging¹³⁵.

Zoals uit onderstaande tabel blijkt is in zes evaluatieonderzoeken sprake van een centrale vraagstelling, zij het dat deze uit een, drie, vijf of zeven vraagstellingen kan bestaan. In het evaluatierapport van de WBO volstaan de onderzoekers met het noemen van de aspecten die in de Tweede Kamer zijn genoemd bij de behandeling van de evaluatiebepaling en het noemen van de ‘evaluatiewensen’ van de Commissie WBO bij de Gezondheidsraad. Het evaluatierapport van de WGBO kent evenveel vraagstellingen als er thema’s zijn.

Over het theoretisch model en het formuleren van beoordelingscriteria is hierboven al gesproken. De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn in alle rapporten weliswaar beschreven, maar slechts sporadisch beargumenteerd en verantwoord. Zo’n verantwoording is alleen gevonden in de NIVEL-onderzoeken bij de evaluatie van de WGBO en in het deelonderzoek ‘Aanstellingskeuringen’ bij de evaluatie van de WMK. Een betrouwbaarheidsmeting is in geen van de rapporten aangetroffen. Een analyse van de onderzoeksbevindingen is er meestal wel, maar niet altijd in de vorm van een samenhangende synthese van de verschillende deelonderzoeken. Het evaluatierapport van de WKCZ voldoet aan dit kenmerk van goed onderzoek. Een duidelijke beantwoording van de vraagstelling is in de helft van de rapporten te vinden.

	vraagstelling	theoretisch kader	beoordelingsmaatstaven	onderzoeksopzet (methode)	deelonderzoeken	betrouwbaarheidsmeting	analyse en beoordeling	beantwoord vraagsteller
WKCZ	zeven onderzoeks-vragen	beleidsdoel van de wet	geen	beschreven	vijf	geen	synthese	ja
WGBO	per thema	in de NIVEL deelonderzoeken	geen	verantwoord in de NIVEL deelonderzoeken	zeven	geen	per thema, summier synthese	algemene conclusies
WMCZ	drie vraagstellingen	context van de wet	vijf criteria	beschreven per deelonderzoek	drie	geen	summier	ja
WBO	geen	achtergrond van de wet	geen	beschreven voor empirisch deel	geen	geen	conclusies tbv wetgeving	nvt
WMK	drie centrale onderzoeks-vragen	netwerktheorie	geen	beschreven, verantwoord bij aanstellingsk.	twee	geen	summier	ja
WBMV	centrale vraagstelling	geen	geen	beschreven	geen	geen	geen	ja
WOD	centrale vraagstelling	geen	geen	beschreven per	twee of zeven	geen	summier	summier

¹³⁵ Netwerk Kwalitatief Onderzoek AMC-UvA, Richtlijnen voor kwaliteitsborging in gezondheids(zorg)onderzoek: Kwalitatief onderzoek, Amsterdam 2002

				deelonderzoek	(aantal onduidelijk)			
KZI	vijf vraag- stellingen	context en inhoud van de wet	tien ijkpunten	beschreven	vijf	geen	per ijkpunt	alg. conclusie 17 deelcon- clusies en 1 aanbeveling

3.3 Proces

In deze paragraaf worden de resultaten vermeld van een analyse van de dossiers die ZonMw bijhoudt. In het licht van de centrale vraag naar de werking van het programma Evaluatie Regelgeving is in die dossiers gekeken naar enkele procesmatige aspecten zoals de manier waarop de onderzoekers zijn geselecteerd, de duur van de evaluatieonderzoeken en de kosten. De informatie is in onderstaande tabel weergegeven. Over het verloop van het evaluatieproces is, behalve via het dossieronderzoek, vooral informatie verzameld in de vraaggesprekken met de actoren in dat proces. De uitkomsten staan in hoofdstuk 4.

	top-down of bottom up	selectie	doorlooptijd (in maanden)	kosten in euro's (x 1000)
WK CZ	5 instituten gevraagd	1 uit 5	12	102
WGBO	combinatie: opengesteld en 6 instituten gevraagd	1 uit 1 + 6 uit 6	18	454
WMCZ	3 instituten gevraagd	1 uit 3	15	91
WBO	1 samenwerkingsverband gevraagd	1 uit 1	10	59
WMK	8 instituten gevraagd	1 uit 2	16	197
WBMV	opengesteld	1 uit 4	19	136
WOD	opengesteld	1 uit 8	24	658
KZI	opengesteld	1 uit 5	13	363

Over de door de CER geselecteerde evaluatoren kan worden opgemerkt dat de namen van bepaalde instituten of wetenschappers meer dan één keer voorkomen. Zo hebben drie niet-universitaire onderzoeksinstituten tezamen aan zes van de acht evaluatieonderzoeken meegewerkt. Van de in totaal drieënveertig betrokken onderzoekers deden er twaalf (onder wie vier hoogleraren gezondheidsrecht) mee aan twee of meer evaluaties.

Van de vijf wetsevaluaties met een wettelijke termijn zijn er drie tijdig afgerond (WBO, WBMV en WOD). Bij twee evaluaties (WMK en KZI) is de termijn met enkele maanden overschreden.

De opdrachtbrieven zijn ook bekeken, evenals het *format* van de evaluatierapporten en de inhoud van de aanbestedingsbrieven waarmee de directeur van ZonMw de rapporten heeft aangeboden aan de Minister. In de opdrachtbrief (per wet) verzoekt de Minister ZonMw de aan de Kamer toegezegde of wettelijk verplichte wetsevaluatie te doen uitvoeren. In die brief wordt het beschikbare budget genoemd. De Minister vraagt ZonMw voor de wetsevaluatie een programmavoorstel te doen dat vervolgens de goedkeuring van de Minister behoeft. Het stuk dat daarna door de Minister wordt goedgekeurd, is de specifieke programmatekst. De meeste opdrachtbrieven zijn beknopt en behelzen niet meer dan het hierboven bedoelde verzoek. Voor de evaluatie

van de WOD had een departementale stuurgroep de evaluatievragen voorbereid en werd ZonMw gevraagd deze vragen als leidraad te hanteren. De opdrachtbrief voor de evaluatie van de KZI bevat uitgebreide vragen, die overeenkomen met de specifieke programmatekst. Na goedkeuring van de specifieke programmatekst door de minister kan de selectieprocedure een aanvang nemen. Evaluatieonderzoeken worden aangekondigd in Mediator waarna men projectvoorstellen kan indienen. Sedert 2001 geldt de regeling voor Europese aanbesteding.

Voor de indeling en vormgeving van de rapporten bestaat bij de acht onderzochte evaluaties behalve het kft geen vast *format*. Het resultaat is dat de rapporten qua indeling nogal van elkaar verschillen. Dat beïnvloedt de toegankelijkheid, de leesbaarheid en de onderlinge vergelijkbaarheid. Bij de evaluaties van de WMCZ, de WMK en de WOD zijn aparte deelrapporten uitgegeven, niet door ZonMw maar door de onderzoekers die de deelonderzoeken hebben uitgevoerd.

De aanbiedingsbrieven zijn neutrale begeleidende brieven waarin de bevindingen van het evaluatierapport kort worden vermeld en in een enkel geval de aandacht wordt gevestigd op een bepaalde conclusie (WGBO) .

4

Resultaten van vraaggesprekken

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen weergegeven van betrokkenen, zoals deze in de vraaggesprekken naar voren zijn gekomen. Bij de vraaggesprekken zijn dezelfde thema's aangehouden als bij de analyse van het bestaande materiaal, namelijk de thema's van de drie deelvragen: het specifieke gebruik, de kwaliteit en het proces. Hieronder zijn de bevindingen themagewijs gegroepeerd. Ze zijn waar het gaat om het specifieke gebruik en de kwaliteit geordend naar wetsevaluatie, en waar het gaat om het proces naar de categorie van de respondenten (opdrachtgever, onderzoekers of CER). Bij het specifiek gebruik is het immers vooral interessant om te zien welke wetsevaluatie meer en welke minder gevolgen heeft, terwijl de informatie over het proces nauw samenhangt met de actoren en hun rol in de uitvoering van het programma. Het aan betrokkenen gevraagde oordeel over de kwaliteit van de evaluatieonderzoeken is zowel naar categorie als naar wet geordend.

Omdat de vraaggesprekken bewust een open karakter hadden, met de bedoeling de betrokkenen aan de hand van vaste thema's hun eigen verhaal te laten vertellen, zijn de uitkomsten niet in maat of getal uit te drukken. Getracht is de ervaringen zo getrouw en nauwkeurig mogelijk weer te geven. Waar patronen zichtbaar werden, zijn deze beschreven, waar dat niet het geval was is weergegeven hoe verschillend er over een onderwerp wordt gedacht.

4.1 Specifiek gebruik

Kennisneming van en aandacht voor de evaluatierapporten

Als algemene indruk komt naar voren dat binnen het Ministerie van VWS vooral de betreffende beleidsafdeling van de rapporten kennisneemt. Er gaat altijd een brief naar de Tweede Kamer, maar deze neemt zo'n evaluatie soms voor kennisgeving aan. In hoeverre het veld kennisneemt van de rapporten vindt men moeilijk te achterhalen, al draagt een bijeenkomst of symposium bij publicatie volgens de respondenten wel bij aan de bekendheid. Het doorklinken van evaluaties in de wetenschappelijke literatuur vindt men wat tegenvallen.

Men is – meer specifiek – vrij eensgezind in de indruk dat van de evaluatie van de WKCZ het meest is kennisgenomen: er was een symposium van ZonMw bij publicatie, er waren veel Kamervragen, het rapport is uitverkocht, er zijn vervolgactiviteiten. Als goede tweede noemt men de evaluatie van de WOD. Voor dat rapport, dat voortijdig uitlekte, was veel belangstelling van pers en politiek, al bleef het na verschijnen stiller dan verwacht in de Tweede Kamer en was er van wetenschappelijke zijde weinig reactie. Daarna volgt de evaluatie van de WBO. Van dat rapport is terdege

kennisgenomen in de (kleine) doelgroep, mede dankzij een workshop die de Gezondheidsraad heeft gehouden. Van bekendheid met de evaluatie van de WGBO (ook uitverkocht) heeft men minder gemerkt, al is er door de onderzoekers een symposium gehouden en wordt er in het veld wel over gesproken vanwege het implementatietraject bij de KNMG. In de Tweede Kamer zijn alleen vragen gesteld over de bewaartermijn, een onderwerp dat niet is geëvalueerd. Ook voor de WGBO-evaluatie wordt de wetenschappelijke *follow up* mager genoemd. Nog weer iets lager scoren de evaluaties van de WMCZ en de KZI. Men heeft de indruk dat van de WMCZ-evaluatie alleen is kennisgenomen in de diverse sectoren in het veld. Hetzelfde geldt voor die van de KZI, die hooguit bij de betreffende organisaties in het veld enigszins bekend lijkt. De evaluatierapporten van de WMK en de WBMV leven het minste van alle acht evaluatieonderzoeken. Alleen ingewijden kennen de WMK-evaluatie, en de Tweede Kamer heeft niet gereageerd. Na de evaluatie van de WBMV is het stil gebleven.

Regeringsstandpunt

Tijdens het houden van de vraaggesprekken was over de evaluatierapporten van de KZI en de WBMV nog geen regeringsstandpunt verschenen. De totstandkoming van de overige zes regeringsstandpunten bij VWS gaf meestal geen problemen, al is de wettelijk voorgeschreven termijn van drie maanden nooit gehaald. De standpunten werden sterk ambtelijk voorbereid en er vond weinig bijstelling plaats in de 'lijn'. Een uitzondering is het standpunt over de WOD-evaluatie, waar de Minister zelfstandig besloot in *alle* ziekenhuizen donatiefunctionarissen te introduceren. Moeizaam verliep de voorbereiding bij de WMK, omdat daarbij drie departementen betrokken waren. Dat vereiste meer coördinatie, terwijl bovendien sprake was van verschillende belangen.

De evaluatie die volgens de respondenten het meest volledig is overgenomen in het regeringsstandpunt is die van de WBO. Daarna volgen de evaluatierapporten van de WOD, de WKCZ en de WGBO. Voor het standpunt over de WOD heeft de evaluatie vooral gefungeerd als een formeel moment, als een van de stappen op een beleidsterrein vol beweging. Het standpunt over de WGBO-evaluatie wordt consistent bevonden, omdat het een goede afspiegeling is van het rapport. De standpunten over de evaluaties van de WMCZ en de WMK spreken het minste aan. Het standpunt over de WMK wordt nogal vaag genoemd.

Overige invloed

De meeste respondenten geven aan dat er (nog) niets te zeggen valt over standpuntbeïnvloeding door een evaluatierapport. Enige invloed wordt wel gemeld voor de WKCZ (de Inspectie over diens rol), de WOD (de Tweede Kamer over het beslissysteem), de WGBO (de mening van artsen over de wet) en de WMK (de houding van de aanstellingsartsen). Met betrekking tot de WMCZ lijkt het feit dat er een evaluatie kwam op zichzelf al effect te hebben gehad: bepaalde sectoren wilden niet negatief uit de verf komen.

Verwachte wetswijzigingen

Een als gevolg van de evaluatie te verwachten majeure wetswijziging geldt de WBO. Ook voor de verwachte aanpassing van de WKCZ was het evaluatierapport doorslaggevend, zo werd in de vraaggesprekken naar voren gebracht. Bij de WMCZ, de KZI en de WBMV verwachten respondenten na de evaluatie weliswaar voornemens om de wet te wijzigen, maar dat gaat om betrekkelijk kleine of tamelijk technische aanpassingen. Of de bijstelling van de WMCZ het gevolg is van de evaluatie, wordt

betwifteld. De voorgenomen (kleine) aanpassingen van de WOD schrijven de betrokkenen niet aan de evaluatie toe, en een eventuele wijziging van het beslissysteem wordt pas na de tweede evaluatie van de WOD (2003) verwacht. De evaluaties van de WMK en de WGBO hebben niet geleid tot voornemens een van deze wetten te wijzigen.

Een meer algemene observatie van respondenten is dat de geëvalueerde wetten nog maar kort in werking zijn en dat het wijzigen ervan wellicht prematuur is.

4.2 Kwaliteit

Aan de opdrachtgever en de CER is gevraagd aan te geven of de rapporten aan de verwachtingen beantwoorden en dit antwoord in een rapportcijfer uit te drukken. Ook aan de onderzoekers is gevraagd de evaluatierapporten waaraan zij zelf hebben meegewerkt een rapportcijfer te geven. Daarnaast is aan alle respondenten gevraagd of men de wetsevaluatie(s), alles overziende (de kosten en inspanningen, de bruikbaarheid en het rendement), de moeite waard heeft gevonden. Dit is een ander oordeel dan het gevraagde rapportcijfer, omdat een evaluatierapport los van de kwaliteit voor de opdrachtgever bijvoorbeeld al de moeite waard kan zijn als daarmee aan de evaluatieverplichting kan worden voldaan, of voor een onderzoeker als het nieuwe kennis heeft opgeleverd.

Rapportcijfers

De gemiddelde waardering van alle respondenten tezamen geeft het volgende beeld: het hoogste cijfer gaat naar de evaluatie van de WBO (8), gevolgd door die van de WKCZ (7,2), de WMCZ (7), de WOD (6,7), de KZI (6,6), de WBMV (6,4), de WGBO (6) en de WMK (5,6). De rangorde verschilt enigszins per categorie respondenten, zij het dat het WBO-rapport steeds (driemaal) het hoogste scoort en de WMK eenmaal het op een na laagste in plaats van het laagste. De onderzoekers van de WGBO geven hun evaluatie het laagste cijfer. Bij de onderzoekers komt de evaluatie van de WMCZ (niet die van de WKCZ) op de tweede plaats.

De onderzoekers waarderen hun rapporten gemiddeld 0,8 punt hoger dan het algemene gemiddelde, de opdrachtgever 0,5 punt lager, de CER ongeveer gelijk (0,1 punt hoger). De rapportcijfers werden soms met aarzeling gegeven en vaak van kanttekeningen voorzien. Zo vindt men van sommige evaluatieonderzoeken een bepaald onderdeel (het empirische of het juridische bijvoorbeeld) beter of minder goed dan het geheel. Of men vindt dat de samenhang tussen de onderdelen beter had gekund. Ook spelen tal van factoren een rol, zoals de vraagstelling, de kwaliteit van de offertes, het verwachtingspatroon, de aard van de wet (moeilijk of minder moeilijk te evalueren) en het verloop van het onderzoek.

De moeite waard

De respondenten vinden eensgezind dat het evalueren van wetgeving belangrijk, nuttig en de moeite waard is. Ook met betrekking tot de acht uitgevoerde wetsevaluaties is men in het algemeen tevreden over de verhouding tussen het bestede geld, de verrichte inspanningen en het resultaat. Dat geldt eveneens voor de afzonderlijke wetsevaluaties, met uitzondering van die van de WGBO. Deze evaluatie komt er duidelijk negatief uit in de vraaggesprekken, al wordt ook dit onderzoek in enkele opzichten de moeite waard bevonden. Als beeld komt naar voren dat men de

evaluaties van de WBO en de WOD het meest de moeite waard vindt, en dan die van de WKCZ. Daarna volgen de evaluaties van de WMCZ, de KZI en de WBMV. De WMK-evaluatie komt op de voorlaatste plaats.

Uit de antwoorden komt naar voren dat de opdrachtgever de evaluatierapporten over de hele linie iets meer de moeite waard vindt dan de andere geïnterviewden. Daarbij speelt een rol dat zo'n evaluatierapport op het departement welkom is als overzicht, naslagwerk, *state of the art*. Verder zien beleidsambtenaren het verschijnen van een evaluatierapport als een formeel moment, een reden tot nadenken, soms een bevestiging van wat zij al vermoedden, en een goede gelegenheid om een vraagstuk weer op de agenda te krijgen. Sommige onderzoekers geven aan het uitvoeren van een wetsevaluatie boeiend en leuk werk te vinden, al noemen diverse onderzoekers het ook moeilijk.

4.3 Proces

Totstandkoming programma Evaluatie Regelgeving

Het programma is in 1997 door het secretariaat van ZonMw ontwikkeld, op basis van de programmatische werkwijze van ZonMw en de vragen die het departement toen had voorbereid voor de evaluatie van de drie patiëntenwetten WKCZ, de WGBO en de WMCZ. Blijkens de vraaggesprekken gebeurde het concipiëren van de programmatekst in nauw overleg met de beoogde voorzitter van de CER, waarna de CER bij haar aantreden de algemene programmatekst zonder veel discussie vaststelde. Daarmee was de systematiek voor de wetsevaluaties gegeven: centrale uitgangspunten, algemene vragen en specifieke vragen per evaluatie.

Opdracht, programmatekst en onderzoeksopzet

Aan de beleidsambtenaren is gevraagd hoe zij tot de vraagstelling in de opdracht zijn gekomen, aan de CER hoe vervolgens de specifieke programmatekst tot stand kwam en aan de onderzoekers hoe de vertaalslag van de programmatekst naar de onderzoeksopzet is verlopen.

Volgens de beleidsambtenaren wordt de aard en inhoud van de *opdracht* in belangrijke mate bepaald door het beschikbare budget (dat alleen bij de evaluatie van de WOD als voldoende ruim is bestempeld). Bij de WOD-evaluatie werd de opdracht in een stuurgroep bij VWS geformuleerd, maar bij de meeste evaluaties kwam de opdrachtbrief tot stand in onderhandelingen tussen de beleidsambtenaar en (de programmasecretaris bij) ZonMw. De Minister verklaart de kennelijke ongelijksoortigheid in budget en opdracht uit het feit dat de evaluaties op beleidsniveau zijn uitgezet door de inhoudelijk deskundige ambtenaren. Zij vindt een uniforme aansturing belangrijk.

De specifieke *programmatekst* is eveneens vrijwel steeds het product van een samenspel: tussen opdrachtgever (in casu de beleidsambtenaar) en de CER. Bij welke partij het accent ligt, verschilt per evaluatie en hangt deels af van de opstelling van de betreffende beleidsambtenaar. In de CER vindt men dat de opdrachtgever geneigd is heel uitgebreid en gedetailleerd te vragen en de opdracht 'dicht te timmeren'. Uit de vraaggesprekken blijkt echter ook dat de CER in dit stadium een behoorlijke invloed heeft en zeker ook zelf keuzes maakt. Welke partij bij de acht onderzochte wetsevaluaties welke keuzes heeft gemaakt is – ondanks navraag – uit de

vraaggesprekken niet duidelijk geworden.

Voor de onderzoekers bleek het maken van de *onderzoeksopzet* bij de WBO-evaluatie het meest vanzelfsprekend: de problemen met de wet waren evident en de specifieke vragen in de programmatekst vormden geen probleem. Ook bij de evaluaties van de WBMV en de WOD zijn rond het maken van de onderzoeksopzet geen bijzonderheden gemeld. Bij de evaluatie van de WMCZ werd de eis van de CER dat er eerst een inventarisatie moest plaatsvinden als een complicerende factor ervaren. Bij de evaluatie van de WMK bleek het onmogelijk een opzet te maken waarin alle achtendertig specifieke vragen zouden worden onderzocht. Bij de KZI hebben de onderzoekers – omdat de programmatekst niet helder was – een eigen aanpak gekozen. Bij de WKCZ gaven onderzoekers aan dat er in korte tijd zeer veel werd gevraagd en dat een evaluatief kader werd gemist. Toch waren de genoemde problemen bescheiden vergeleken bij die van de evaluatie van de WGBO: daar was het maken van een goede onderzoeksopzet zeer problematisch, omdat de vraagstelling zeer breed en diffuus was en bovendien was gesplitst in een groot aantal onderdelen zonder dat was voorzien in consistentie, coördinatie en samenwerking tussen de vele deelnemende onderzoeksinstituten.

De ervaringen van onderzoekers met de programmatekst als basis voor de onderzoeksopzet zijn verschillend. Enkele onderzoekers vinden de programmatekst informatief en geschikt als richtinggevend kader, anderen vinden dat de CER door de brede opzet en de veelheid aan vragen weinig keuzes en prioriteiten aanbrengt. Enkele onderzoekers ervaren de programmatekst – vooral bij *bottom up* onderzoek – als beperkend. Er is weinig ruimte voor eigen inbreng, zo vinden zij.

Uitvoeren van evaluatieonderzoek

Gevraagd naar hun ervaringen in de fase van de uitvoering van de evaluatie wijzen de onderzoekers bij vijf van de acht evaluaties op het grote belang van coördinatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken onderzoeksgroepen. Een strak projectmanagement wordt sterk bepleit, ook als de onderzoekers elkaar hebben opgezocht en zelf coalities hebben gevormd.

Over een ander punt, het vaststaan van de goedgekeurde onderzoeksopzet, denken onderzoekers zeer verschillend: sommigen (bij de WMCZ en de KZI) hebben geen behoefte aan tussentijdse aanpassing, anderen (bij de WOD en de WBMV) ervaren die opzet als een hindernis om gaandeweg verkregen informatie en inzichten uit te diepen, weer anderen (bij de WKCZ) zien geen belemmering om de opzet tussentijds aan te passen aan nieuwe feiten of inzichten. Een te lange doorlooptijd wordt in dit verband, bij een 'bewegend' onderzoeksobject als de WOD, een bezwaar genoemd.

Over de medewerking in het veld zijn de onderzoekers bij zes van de acht evaluatieonderzoeken uitermate tevreden. Bij de WMCZ kwam er volledige medewerking, nadat de cliëntenorganisaties overtuigd waren van het nut van een inventarisatie. De evaluatie van de WMK kende problemen met betrekking tot de medewerking van een deel van het onderzoeksveld (de verzekeraars).

Gevraagd naar hun ervaringen rond de afronding van de rapporten melden de onderzoekers bij zes van de acht evaluaties geen bijzonderheden. De bespreking en vaststelling verliepen bij de evaluaties van de WKCZ, de WBO, WMCZ, de WBMV, de WOD en de KZI volgens hen voldoende vlot en soepel. Dat was niet het geval bij de

evaluaties van de WMK en de WGBO. Bij de WMK werd de grote tijdsdruk als probleem ervaren, vooral in verband met de noodzaak van een synthese en de door de begeleidingscommissie verlangde kwaliteit van het rapport. Bij de evaluatoren van de WGBO overheerst teleurstelling over het gemis aan een heldere en consistente visie op de programmering van het eindproduct en de synthese tussen de verschillende onderdelen. Een samenhangend hoofdstuk is uiteindelijk geforceerd tot stand gebracht.

Veel onderzoekers hebben kritiek op het moment van vrijgeven en publiceren van de rapporten, dat in hun perceptie wordt bepaald door ZonMw. Ondanks druk op de onderzoekers vanuit de CER om het onderzoek tijdig af te ronden, blijft de publicatie soms (zeer) lang uit. Dat wordt jammer en zelfs frustrerend genoemd.

Functioneren begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie wordt vanwege de onafhankelijkheid pas ingesteld als het onderzoek is goedgekeurd en van start kan gaan. Zij moet volgens de algemene programmatekst op afstand staan. Haar taak is te bevorderen dat de onderzoekers zich aan de opdracht houden, de kwaliteit van het onderzoek te bewaken en eventuele problemen te melden aan de CER. Aan alle respondenten is gevraagd naar hun ervaringen met de begeleidingscommissie(s). De leden en secretarissen van de CER hebben bij dit onderwerp tevens gesproken als lid respectievelijk secretaris van een begeleidingscommissie. Zowel vanuit de CER als van de kant van de opdrachtgever en de onderzoekers komen kritische geluiden over de rol en het functioneren van de begeleidingscommissies, al wordt ook tevredenheid geuit.

In de CER is naast tevredenheid ook oog voor de nadelen van de bescheiden rol die bewust aan de begeleidingscommissies is toebedeeld. Zo is de onderzoeksopzet voor de begeleidingscommissie een gegeven. Dat maakt het voor haar moeilijk zo niet onmogelijk een kritische houding aan te nemen, ook al omdat zij in de procedure geen kans heeft zich eerst een eigen oordeel te vormen. Een tweede punt betreft de neiging van de opdrachtgever om via de waarnemer te proberen invloed uit te oefenen op het onderzoek (zie over dit punt meer hieronder). Een derde probleem is dat er in de procedure te weinig tijd is ingeruimd voor de bespreking en vaststelling van het evaluatierapport.

De onderzoekers zijn voor het merendeel positief over het functioneren van de begeleidingscommissie. Ze vinden de houding constructief en scherp en waarderen de onafhankelijkheid die hen is gegund. In één geval (evaluatie WOD) werd de houding minder kritisch genoemd en bij een andere evaluatie, die van de WMK, liep de begeleiding stroef en werd bovendien geplaagd door files, treinstakingen en de verhuizing van ZonMw. Er zijn ook enkele kritische punten gesignaleerd: er is kennelijk onduidelijkheid over de rol van de begeleidingscommissie als deze in discussie gaat over de onderzoeksopzet, er zijn soms particuliere interesses en de begeleidingscommissies zijn nogal verschillend qua niveau en diepgang. De reacties van de kant van de opdrachtgever betroffen alle de rol van de waarnemer.

Rol waarnemer in begeleidingscommissie

Vanuit de (begeleidings)commissie(s) komt als algemeen gevoel naar voren dat de opdrachtgever zijn rol als waarnemer moeilijk vindt. De waarnemer wil meer dan eens richting geven aan het onderzoek en dat is niet de bedoeling.

De onderzoekers blijken hier geen moeite mee te hebben. Slechts één van de onderzoekers noemt dit als probleem en meent dat de opdrachtgever – die de wet heeft gemaakt en voorwerp is van onderzoek – niet in de begeleidingscommissie thuishoort. Twee onderzoekers vinden de waarnemer nuttig voor het geven van achtergrondinformatie. De overige onderzoekers vinden de rol van de waarnemer in de begeleidingscommissie (op afstand, vinger aan de pols) in orde.

Van de kant van de opdrachtgever wordt de rol van de waarnemer als een dilemma verwoord: de waarnemer mag niet sturen, maar hij of zij wil als opdrachtgever natuurlijk wel een goed onderzoek. De deskundigheid van de ambtenaar behoort gebruikt te worden en het is jammer als bepaalde vragen niet (goed) beantwoord worden. Twee vergaderingen van de begeleidingscommissie vinden sommige beleidsambtenaren te weinig. Er zijn nuances in de manier waarop de waarnemers met dit dilemma omgaan. Een enkeling heeft er minder moeite mee, sommigen schikken zich in hun rol, anderen proberen echt te beïnvloeden, een enkeling zoekt zelfs contact met de onderzoeker buiten de begeleidingscommissie om.

Programma Evaluatie Regelgeving

Gevraagd naar de werking van het programma Evaluatie Regelgeving blijkt de CER redelijk tevreden over haar functioneren op afstand (van ZonMw, de opdrachtgever, de onderzoekers en de begeleidingscommissie), met de secretaris als intermediair. Geprobeerd is de coördinatie bij het departement gestalte te geven door één beleidsambtenaar als ‘opperwaarnemer’ in de CER op te nemen. Dat de opdrachtgever altijd laat is en soms tussentijds met nieuwe vragen komt, wordt als problematisch ervaren. De opdrachtgever krijgt immers optimale invloed in de fase van het vaststellen van de specifieke programmatekst, waarna de CER – zodra de opdracht formeel is – voor de uitvoering zorgt. Over het bereiken van stroomlijning van programmateksten en uniformiteit van de onderzoeken en de rapporten is de CER niet zo tevreden, al bespeurt men bij zichzelf een leereffect. Gaandeweg hebben sommigen de vaste lijst vragen in de algemene programmatekst als minder positief ervaren. Het te krappe budget ervaart men als een structureel probleem, evenals het ontbreken van een relatie tussen de grootte van het budget en het belang en de aard van het evaluatieonderzoek. Ook de schaarste aan geïnteresseerde deskundige onderzoekers is een meermalen genoemd probleem.

Over de geschiktheid van het programmatisch werken van ZonMw voor het evalueren van wetten is de CER zelf iets meer tevreden dan de opdrachtgever en de onderzoekers. De onderzoekers zijn verdeeld en zien diverse bezwaren. Twee van hen zijn tevreden, drie onderzoekers vinden het idee van een onafhankelijke organisatie goed, maar vinden dat te weinig rekening wordt gehouden met de aard van de wet en de samenhang tussen wetten. Ook het rituele gehalte van de programmateksten wordt als kritiekpunt genoemd. Twee onderzoekers vinden het evalueren van wetten via ZonMw niet geschikt, één omdat het erg praktisch en weinig wetenschappelijk is en één omdat er te weinig ruimte is voor de eigen creativiteit van de onderzoeker. De opdrachtgever is minder geïnteresseerd in deze vraag. De beleidsambtenaren willen vooral goede en bruikbare evaluatierapporten. De samenhang tussen wetten is ook volgens de opdrachtgever een moeilijk punt bij de evaluaties, mede omdat het departement voornamelijk praktisch denkt en in het geheel niet thematisch.

4.4 Suggesties van respondenten

Aan alle respondenten is gevraagd of zij vinden dat de evaluatie herhaald zou moeten worden en zo ja, of dat dan op dezelfde manier zou moeten als de eerste evaluatie of anders. Ook zijn in deze paragraaf uiteenlopende suggesties van de respondenten bijeengebracht.

Volgende evaluaties

Een regelmatige evaluatie van de WMK en de WBMV is wettelijk voorgeschreven. De WOD moet nog tweemaal worden geëvalueerd. Met betrekking tot de andere vijf wetten is de lijn in de antwoorden dat ook deze vijf wetten een regelmatige evaluatie verdienen, al ligt een tweede evaluatie voor de WGBO, de WBO en de KZI meer voor de hand dan voor de WKCZ en de WMCZ. Ook menen sommigen dat dit per wet na een zinvolle veranderingsperiode bekeken moet worden. Eén onderzoeker vindt dat men de voltooiing van de modernisering van de gezondheidszorg moet afwachten alvorens wetten te gaan evalueren.

Volgens enkele respondenten zou een tweede evaluatie qua vraagstelling op dezelfde manier moeten gebeuren, vanwege de vergelijkbaarheid. Er is nu immers een onderzoek dat als een meting kan dienen. De meeste geïnterviewden vinden echter dat een tweede evaluatie veel gericht moet, toegespitst op de knelpunten. Bij wetten die gewijzigd worden, wil men bekijken of de vernieuwing werkt of niet. Sommige algemene elementen, zoals de analyse van de totstandkoming van de wet, kunnen een volgende keer achterwege blijven. Enkele respondenten zouden meer aandacht willen voor de samenhang tussen wetten. Een meer thematische benadering of het evalueren van een samenhangend wettencomplex wordt als een mooi streven bestempeld, dat echter een zeer moeilijke exercitie zal zijn die bovendien niet haalbaar lijkt gezien de werkwijze van het departement, dat per wet om evaluatie vraagt.

Andere suggesties

Voor de opdrachtverlening: het zou goed zijn als het departement in een vroeg stadium een pakket evaluatiewensen aan ZonMw voorlegt met het verzoek om daarvoor een samenhangend programma te maken. Een andere gedachte is dat de opdracht voor wetsevaluaties eigenlijk vanuit het parlement zou moeten komen, en niet van degene die verantwoordelijk is voor het maken van de wet en de toepassing ervan.

Voor de CER: de CER zou op basis van de conclusies van de onderzoekers zelf aanbevelingen aan de wetgever kunnen doen. Qua samenstelling zou de CER meer wetenschappelijke deskundigheid kunnen opnemen op het gebied van wetgevingsbeleid.

Voor de kwaliteit: ZonMw zou het initiatief kunnen nemen voor onderzoek naar de juiste methodiek voor het evalueren van wetten.

Voor ZonMw: deze organisatie zou, ter bevordering van een brede bekendheid van de evaluatierapporten, bij het verschijnen van elke wetsevaluatie een bijeenkomst kunnen organiseren met het veld. Ook wordt bepleit de rapporten breder te verspreiden. Een andere suggestie is om van de onderzoekers al bij de opzet een publicatieplan te vragen. Een idee is ook om een publieksversie uit te brengen, zodat de leesbaarheid

geen belemmering is voor een ruime kennisneming van de toch vrij technische rapporten.

5

Bevindingen en hun onderlinge samenhang

In dit hoofdstuk wordt eerst nagegaan of de uitkomsten van de analyse van rapporten en dossiers in overeenstemming zijn met de resultaten van de vraaggelassen. Daarna wordt nagegaan of er dwarsverbanden zijn tussen de bevindingen. Het hoofdstuk eindigt met de beantwoording van de onderzoeksvragen.

5.1 Specifiek gebruik

Specifiek gebruik is opgevat als de mate waarin van de bevindingen van de evaluatie wordt kennisgenomen, de mate waarin de bevindingen leiden tot standpuntbeïnvloeding en de mate waarin zij doorwerken in de geëvalueerde wet, de op basis daarvan uitgewerkte nadere regelgeving en de uitvoeringspraktijk¹³⁶. Het specifieke gebruik van de wetsevaluaties is buitengewoon moeilijk te meten. Om toch een redelijke indruk te krijgen, is bezien of en in hoeverre de wetgever gevolgen verbindt aan de evaluaties en of er vanuit het veld en de wetenschap op de evaluatierapporten is gereageerd. Over beide aspecten zijn kamerstukken en publicaties onderzocht én is aan de betrokkenen om hun indruk gevraagd.

De analyse van stukken blijkt niet helemaal te sporen met de uitkomsten van de vraaggelassen. De evaluatie van de WBO komt qua gebruik door de wetgever in beide gevallen als adequaat naar voren in tegenstelling tot die van de WMK, maar in de vraaggelassen werd het gebruik van de WOD-evaluatie door de wetgever nogal gerelativeerd, terwijl men van het gebruik van de evaluaties van de WKCZ en de WGBO juist een positiever beeld schetste. Daarbij moet worden opgemerkt, dat de regeringsstandpunten over de evaluaties van de WBMV en KZI (in 3.1.9 adequaat genoemd) nog niet waren verschenen toen de vraaggelassen werden gehouden. Ook de opvatting bij veel respondenten dat het nog te vroeg is om de nieuwe wetten te wijzigen, kan een rol spelen.

Wat betreft de minder formele reacties wijzen beide bronnen er op dat de evaluaties van de patiëntenwetten (vooral die van de WKCZ) sterk leven en die van de WBMV en de KZI nauwelijks. Over de wetenschappelijke opbrengst van de evaluaties blijkt uit beide bronnen dat deze tamelijk gering is. De factor tijd – hoe recenter een rapport, des te kleiner de kans op veel reacties – wordt door het tumult over de evaluatie van de WOD (een van de latere) enigszins gelogenstraft. Dat de evaluatie van een wet als de WBMV weinig oproept kan echter ook te maken hebben met het technische karakter van die wet. Bij de evaluatie van de KZI zou het hoge procedurele karakter

¹³⁶ Winter 1996

een rol kunnen spelen. Daarnaast dringt zich de observatie op dat de acht wetten sterk van elkaar verschillen en dat elke wet zijn eigen karakter, ontstaansgeschiedenis, sfeer en toepassingsgebied heeft en daarmee zijn eigen dynamiek, ook als het gaat om evaluatieonderzoek en het specifieke gebruik daarvan. Zo is de WOD niet het enige instrument waarmee de overheid het aantal orgaandonaties tracht te vergroten. De Regering wil eerst alle andere factoren die van invloed kunnen zijn op het aantal organen uitsluiten alvorens het beslissysteem aan te passen. De WMK is een initiatiefwet waarvan het draagvlak op zijn minst problematisch is te noemen, terwijl de initiatiefnemers geen deel meer uitmaken van de Tweede Kamer. En zo heeft elke wet zijn eigen verhaal.

5.2 Kwaliteit

Vanwege de grote onderlinge verschillen in aanpak tussen de acht rapporten en het ontbreken van een vast *format* is het niet eenvoudig te zien of de onderzoekers aan de gestelde opdracht hebben voldaan. De analyse van de rapporten leidt tot de volgende impressie. Waar het gaat om de benadering van de evaluatie (doelbereiking, effectiviteit of effecten) en de centrale uitgangspunten heeft de algemene programmatekst bij de acht evaluaties geen zichtbaar richtinggevend rol gespeeld. Slechts bij één evaluatie (van de WMCZ) hebben de onderzoekers zich laten leiden door de vragen – de algemene en de specifieke – in de programmatekst. Bij een andere (die van de WMK) zijn de specifieke vragen de basis geweest voor de onderzoeksvragen. In de overige wetsevaluaties zijn de algemene en specifieke vragen uit de programmatekst met een grote vrijheid vertaald in eigen onderzoeksvragen, waardoor ze geen systematische beantwoording hebben gekregen. De verbinding tussen de programmatekst en de verrichte evaluatieonderzoeken is daar als een losse te bestempelen.

Ook op het punt van de evaluatiemethode zijn geen twee rapporten hetzelfde. Wat betreft het schetsen van een theoretisch kader zijn er twee evaluatieonderzoeken (die van de WBMV en de WOD) waar zo'n model of kader in het geheel ontbreekt. Waar het gaat om het formuleren van beoordelingsmaatstaven zijn de onderzoekers van de WMCZ en de KZI de enigen die zulke criteria hebben geformuleerd. Aandacht voor de betrouwbaarheid van gegevens is in geen van de rapporten gevonden. De analyse en beoordeling van onderzoeksresultaten gebeurt niet, heel summier, of per thema. Een geslaagde synthese tussen de verschillende deelonderzoeken is bij de evaluatie van de WKCZ gevonden.

Komt dit beeld uit de analyse van de rapporten overeen met de ervaringen van de respondenten? Dat is niet het geval. De respondenten zijn over het algemeen positiever over de kwaliteit van de evaluaties en ze zijn het meest enthousiast over die van de WBO en de WKCZ en het minst over de evaluaties van de WMK en de WGBO. Het meest de moeite waard vindt men die van de WBO en de WOD, en die van de WMK en de WGBO wederom het minst. Het kwaliteitsoordeel van de respondenten weerspiegelt dus niet wat uit de rapporten blijkt over het voldoen aan de opdracht en de methodologische eisen die men aan systematisch evaluatieonderzoek mag stellen. Hierbij moet worden opgemerkt dat aan de respondenten een totaaloordeel is gevraagd, terwijl de analyse van de rapporten was toegespitst op twee elementen van de kwaliteit. Daar komt nog bij dat de respondenten direct betrokkenen zijn die in wezen hun eigen en elkaars werk hebben beoordeeld.

5.3 Proces

Uit het dossieronderzoek blijkt dat er ook in de gang van zaken verschillen zijn tussen de acht evaluatieonderzoeken. Er lijkt bij de CER wel een trend zichtbaar in de richting van het volledig *bottom up* uitzetten van de onderzoeken. De gemiddelde doorlooptijd is bijna zestien maanden. Voor zover dat iets zegt, is de evaluatie met de kortste doorlooptijd (WBO) tevens de goedkoopste geweest. De langdurigste was ook de duurste (WOD). Bij de overige evaluaties is geen verband te zien tussen de doorlooptijd en de kosten.

In de vraaggesprekken wordt de ongelijkheid in budget bevestigd. Men ziet geen verband tussen het belang van de evaluatie of de aard, omvang of complexiteit ervan en het budget, hooguit omgekeerd: de opdracht is afhankelijk van het beschikbare geld. Er lijkt wel een verband te zijn met de politieke gevoeligheid: voor de evaluatie van de WOD was het beschikbare budget aanzienlijk hoger. De in de CER ervaren schaarste aan geïnteresseerde deskundige onderzoekers houdt blijkens de vraaggesprekken mogelijk verband met de bescheiden budgetten. In de gesprekken kwam ook naar voren dat de beleidsafdelingen een grote vrijheid hebben bij het formuleren van de opdracht en het concipiëren van de regeringsstandpunten. Er lijkt sprake van een 'gat' in de lijn van besluitvorming op het departement tussen de verantwoordelijke beleidsafdeling en de Minister. Een ander genoemd punt is de lange voorbereidingstijd die de opdrachtgever neemt in relatie tot de grote druk die de waarnemer uitoefent aan het eind van de rit om tijdig aan de evaluatieverplichting te voldoen.

Over een aantal andere onderdelen van het proces zijn uit de vraaggesprekken behartigenswaardige punten naar voren gekomen. Een belangrijke zaak is de rol van de begeleidingscommissie. Daar zijn als knelpunten genoemd: de marginale rol doordat de onderzoeksofzet al bij installatie vaststaat, de wisselende deskundigheid, de krappe tijd voor bespreking en vaststelling van de rapporten en de invulling van de waarnemingsrol. Een tweede punt is het functioneren van het Programma Evaluatie Regelgeving. De CER zelf is redelijk tevreden, de onderzoekers blijken verdeeld te zijn over de geschiktheid van het programma voor het evalueren van wetten en de opdrachtgever is meer geïnteresseerd in het resultaat dan in het proces waarlangs de evaluatie tot stand komt.

5.4 Verband tussen specifiek gebruik, kwaliteit en proces

Is er een verband aan te tonen tussen het specifieke gebruik van de acht evaluaties en de kwaliteit ervan, het budget of de manier waarop het evaluatieproces is verlopen? Dat lijkt niet echt zo te zijn. Er is om te beginnen geen logisch verband te vinden tussen het specifiek gebruik en de andere factoren. De evaluaties waarmee de wetgever of het veld iets doet zijn niet de evaluaties die kwalitatief beter zijn of omgekeerd. Ook lijkt de kwaliteit zich niet logisch te verhouden tot het bestede geld. En het is evenmin zo dat evaluaties die procesmatig goed zijn verlopen ook meer kwaliteit of specifiek gebruik hebben opgeleverd. In sommige gevallen is er wel verband tussen enkele factoren, zoals de omstandigheid dat een adequaat gebruikte evaluatie ook soepel is verlopen en een andere evaluatie met minder effect juist stroef. Dat geldt dan echter niet over de hele linie. En, omgekeerd, komt het ook voor dat een evaluatie die in kwaliteit niet de kroon spant toch adequaat wordt gebruikt. Al met al is het beeld te divers om er met enig recht dwarsverbanden in te kunnen zien.

5.5 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Deelvraag 1: wat is het effect van de acht evaluatieonderzoeken?

Het effect van de acht onderzochte evaluaties, voor zover te achterhalen, verschilt van wet tot wet. Dit geldt zowel voor het gebruik door de wetgever als voor het minder formele gebruik in het veld en in de wetenschap. De verschillen zijn niet te verklaren uit de variatie in kwaliteit van de evaluaties, de manier waarop de evaluatieonderzoeken zijn verlopen of de tijd die sinds de evaluatie is verstreken. Het lijkt er eerder op dat elke wet zijn eigen dynamiek heeft en dat zaken als de politieke gevoeligheid en de vraag hoe sterk een wet 'leeft' in de samenleving van invloed zijn.

Deelvraag 2: hoe is de kwaliteit van de acht evaluatieonderzoeken?

De kwaliteit van de evaluatieonderzoeken is onderling sterk verschillend. Dat geldt zowel in algemene zin in de perceptie van de betrokkenen als waar het gaat om de twee onderzochte elementen: de mate waarin is voldaan aan de in de programmatekst gestelde opdracht en de vraag of verantwoorde evaluatiemethoden zijn toegepast. De tevredenheid van de opdrachtgever met de evaluatieonderzoeken varieert enigszins, maar is voor de meeste evaluaties redelijk tot goed te noemen.

Deelvraag 3: hoe is het evalueren bij de acht wetten verlopen?

De evaluaties zijn in de meeste gevallen tijdig afgerond. Wel zijn er in elke fase van de evaluatie behoorlijke verschillen waargenomen in de gang van zaken, van de eerste opdrachtverlening tot en met de publicatie. De meeste evaluatieonderzoeken zijn soepel verlopen, maar er hebben zich ook enkele knelpunten voorgedaan.

Centrale vraag: voldoet het programma Evaluatie Regelgeving van ZonMw?

Het programma Evaluatie Regelgeving heeft in de eerste vijf jaar ten dele voldaan. Het vormt een kader waarbinnen geregeld en bijna altijd tijdig wetsevaluaties tot stand worden gebracht, op afstand van het departement, waarover de opdrachtgever meestal redelijk tevreden is. Het programma is ondanks de systematische aanpak niet geslaagd in het streven om uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de wetsevaluaties te bereiken.

6

Beschouwing en aanbevelingen

De overheid heeft ondanks gedane beloften en ondanks sterke en herhaalde pleidooien geen beleid ontwikkeld voor het evalueren van wetgeving (zie hoofdstuk 2). Dat gemis betekent dat de beslissing om een wet wel of niet systematisch te evalueren niet volgt uit bepaalde voorwaarden of regels, maar wordt overgelaten aan de wijsheid van de departementen, de wetgever of de politiek. De laatste jaren is het aantal evaluatiebepalingen in wetsvoorstellen en – bij het ontbreken daarvan – het aantal verzoeken daartoe vanuit het parlement sterk toegenomen. Deze trend maakt theorievorming over wetsevaluatie en het ontwikkelen van geschikte methodieken alleen maar belangrijker. Het gaat hier om de tientallen zo niet honderden wetsevaluaties die plaatsvinden terwijl er nog steeds geen ‘gouden standaard’ is. Wel is sinds het midden van de jaren negentig sprake van toenemende kennis en theorievorming over systematische wetsevaluatie¹³⁷. Ook is inmiddels duidelijk geworden dat het evalueren van (gezondheids) wetten een buitengewoon lastige aangelegenheid is in een complexe omgeving¹³⁸. Het is een activiteit die bij voorkeur onafhankelijk en op afstand van het departement zou moeten gebeuren¹³⁹. In dat licht is het programma Evaluatie Regelgeving – voor zover bekend het eerste dat met een vooraf bedachte systematiek wetsevaluaties in een sector verzorgt – aan te merken als een welkom en ambitieus initiatief. Welbeschouwd heeft ZonMw in 1997 met het beginnen van het evaluatieprogramma een *proeftuin* aangelegd voor de (verdere) ontwikkeling van een methodiek voor systematische wetsevaluatie. Dat het hier om een proeftuin gaat moge blijken uit het van meet af aan bestaande voornemen aan dat programma een ‘meta-evaluatie’ te verbinden.

Het programma Evaluatie Regelgeving werkt nu vijf jaar en heeft inmiddels meer dan tien wetsevaluaties opgeleverd. De onderzochte eerste acht evaluaties hebben ieder voor zich in meerdere of mindere mate effect gehad. Het programma heeft gezorgd voor een flinke kennisvermeerdering over wetsevaluaties en het heeft enorm veel informatie gegenereerd over de geëvalueerde wetten en hun eerste effecten en invoeringsperikelen. Er zal bovendien onmiskenbaar een aanzienlijk leereffect zijn. Het programma Evaluatie Regelgeving verdient daarom zeker voortzetting.

De eerste acht ex post evaluaties zijn voorwerp geweest van de analyse waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan. Dat er grote verschillen zijn tussen de acht wetsevaluaties is blijkens deze analyse terug te voeren op oorzaken in alle stadia van het evaluatieproces: de opdrachtverlening, de werking van het programma en de uitvoering van de evaluatieonderzoeken. Hieronder volgt een nadere beschouwing

¹³⁷ Griffiths 1996, Herweijer 1996, Winter 1996

¹³⁸ Legemaate 1997, Leenen 1998

¹³⁹ Tetteroo 1981, Ringeling 1997, Leenen 1998

over deze drie elementen in het evaluatieproces, in het licht van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Aan deze beschouwing worden, ter verbetering van de werking van het programma, telkens een aantal aanbevelingen verbonden.

6.1 De evaluatieopdrachten

Het Ministerie van VWS zet wetsevaluaties vanuit verschillende beleidsdirecties in gang. Er vindt coördinatie plaats op beleidsniveau, maar niet in een hoger ambtelijk echelon. Bij twee van de onderzochte wetsevaluaties waren ook nog eens andere departementen dan VWS betrokken. Deze omstandigheden hebben tot gevolg dat de opdrachten sterk van elkaar verschillen in benadering, helderheid en uitvoerigheid, alsook in de grootte van het beschikbare budget. Het ontbreken van centrale aansturing en het sterke accent op de beleidsinhoud vertaalt zich in het gemis aan een heldere visie op hetgeen de opdrachtgever van de evaluaties verwacht en compliceert vermoedelijk het strak en eenduidig formuleren van de concrete evaluatieopdrachten.

In de infrastructuur bij VWS is er voor elke wet, binnen de directie waaronder het vraagstuk valt, een verantwoordelijke beleidsambtenaar. Personele wisselingen en verschuivingen tussen beleidsdirecties daargelaten, gaat het in de regel zo dat deze inhoudelijk deskundige ambtenaar de wet voorbereidt, de opdracht voor de evaluatie formuleert, als waarnemer zitting heeft in de begeleidingscommissie, het regeringsstandpunt over de evaluatie concipieert en ook eventuele vervolgacties initieert. Bij de voorbereiding van een wet is er weliswaar meestal een werkgroep met ambtenaren van andere directies en zijn veelal ook de wetgevingsafdeling, de raadadviseur en eventueel andere departementen betrokken, maar de beleidsverantwoordelijke ambtenaar 'trekt' het wetsvoorstel en is in beginsel penvoerder. Het concipiëren van een regeringsstandpunt gaat op vergelijkbare wijze. Dit alles roept de vraag op hoe het is gesteld met de veranderingsgeneigdheid bij de opdrachtgever. De zin van een wetsevaluatie staat of valt met de bereidheid daaraan ook gevolgen te verbinden. Het is denkbaar dat deze situatie de neiging versterkt om bij wetsevaluaties de opdracht te beperken tot de vraag of de wet goed wordt uitgevoerd en niet te laten onderzoeken of de wet zelf intrinsiek deugt. De rol van de beleidsambtenaar is overigens slechts één van de factoren die ertoe hebben geleid dat een 'materiele' evaluatie in niet meer dan de helft van de acht wetsevaluaties is gedaan. Bij twee van de acht wetten ligt de situatie bovendien anders: de WMK is niet door het departement voorbereid omdat het een initiatiefwet is en de WBO is tijdens de parlementaire behandeling dermate ingrijpend gewijzigd dat de veranderingsbereidheid die uit het regeringsstandpunt spreekt daar eerder te verwachten was.

Zinnvolle systematische wetsevaluatie die bijdraagt aan de kwaliteit van wetgeving begint met een heldere opdracht¹⁴⁰. In deze belangrijke voorbereidingsfase van de werkelijke evaluatie is in de eerste plaats voldoende kennis nodig van de inhoud en de ontstaansgeschiedenis van de wet. Daarnaast is deskundigheid vereist op het gebied van wetstechniek en wetsevaluatie. Bij VWS speelt de wetgevingsafdeling momenteel geen rol bij het evalueren van wetten. Een aantal jaren geleden twijfelden wetgevingsafdelingen aan het nut van wetsevaluaties, die in hun visie tot de taak behoren van beleidsafdelingen¹⁴¹. Misschien is dat nog steeds het geval. Dat betekent niet dat hun deskundigheid niet zou kunnen worden ingezet. Verder vraagt het

¹⁴⁰ Winter 1996 en 1997, Hendriks 2000

¹⁴¹ Onderzoek Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer 1993-1994, 23 710, nrs 1-2

formuleren van een duidelijke opdracht waarin weinig ‘ruis’ zit ook om een goede organisatie in een geschikte infrastructuur met voldoende coördinatie tussen directies en ingebouwde *checks and balances*. Het bepalen van de evaluatieopdracht is een gecompliceerd en iteratief proces. Alleen al het vaststellen van het doel van de wet vraagt veel analyse en is meer dan eens een interpretatiekwesitie. Het feitelijk formuleren van de opdracht vereist specifieke deskundigheid. Er is ook tijd voor nodig. Een budgettaire vertaling ligt in de rede.

Telkens zal de opdrachtgever duidelijk moeten maken wat hij van de evaluatie verwacht en dus een keuze moeten maken in de benadering: die van de doelbereiking, de effectiviteit of de effecten¹⁴². De doelbereikingsbenadering zal voldoende zijn als het ernaar uitzielt dat het doel van de wet is bereikt. Is dat niet zo, dan dient zich al gauw de vraag aan naar de oorzaken daarvan en naar de geldigheid van de onderliggende beleidstheorie, of de vraag of het doel wel juist was gekozen¹⁴³. Soms zal alleen een herijking of een heroverweging (past de wet nog in deze tijd?) gewenst zijn. De grote verwevenheid van gezondheidswetten is mogelijk een contra-indicatie voor het beurtelings evalueren van afzonderlijke wetten, zelfs als er bij die evaluaties wordt gekeken naar de samenhang en samenloop. Toch is het de opdrachtgever die bepaalt welke evaluaties hij wil. Van het ‘harmoniseren’ van wetsevaluaties, voorgesteld in de Tweede Kamer bij de behandeling van het voorstel van Wet veiligheid en kwaliteit van lichaamsmateriaal, is de Regering geen voorstander¹⁴⁴. De verwevenheid noopt eerder tot een thematische benadering, bijvoorbeeld een evaluatie van de beoogde versterking van de rechtspositie van de patiënt of cliënt in verschillende wetten. Een dergelijke evaluatie zou wel eens zeer veel informatie kunnen opleveren voor de wetgever, maar de gedachtevorming over zo’n thematische benadering staat nog in de kinderschoenen en zo’n benadering verdraagt zich moeilijk met de huidige gang van zaken bij de opdrachtgever, die nu eenmaal per wet om een evaluatie vraagt.

Ten slotte moet nog iets gezegd worden over nulmetingen. In de algemene programmatekst heeft de CER de wenselijkheid van zo’n meting (ook wel ex ante evaluatie genoemd) uitgedrukt. Een nulmeting behoort te gebeuren voordat de wet in werking treedt. Het is de taak van het departement om zo’n meting, waar men dat nodig acht, tijdig te laten verrichten. Een nulmeting kan geen onderdeel zijn van een programma voor ex post evaluaties. Overigens moet het belang van een nulmeting niet worden overschat. Zeker bij ethische wetgeving, waar de wet en ook de evaluatie dikwijls niet meer zijn dan een stap in een voortgaande discussie¹⁴⁵, is ook zo’n meting betrekkelijk. Een wet met een ethische inslag ontleent zijn kracht aan meer dan alleen de regels en de naleving ervan. Er kan bijvoorbeeld een belangrijke symboolwerking van uitgaan. Bovendien is vaak al uit andere hoofde voldoende bekend over de situatie op het moment van inwerkingtreding van een nieuwe wet. Voorbeelden zijn het aantal orgaandonaties vóór de WOD, het aantal aanstellingskeuringen vóór de WMK en het effect van erkenningeisen vóór de KZI.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat de opdrachtgever het uitzetten van wetsevaluaties zodanig organiseert, dat hij met voldoende specifieke deskundigheid en in de juiste infrastructuur telkens een heldere opdracht formuleert, waarin duidelijk is wat hij van de evaluatie verwacht en welke benadering hem voor ogen staat, daarbij rekening

¹⁴² Winter 1996, Hendriks 2000

¹⁴³ Herweijer 1996

¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 844, nr 6

¹⁴⁵ Vorstenbosch en Ippel 1994, Gevers 1997

houdend met de evaluatie van andere wetten. Het is belangrijk dat men op het departement in een zeer vroeg stadium begint met de voorbereiding van een evaluatieopdracht, dat men daarin voldoende deskundigheid en menskracht investeert en er ook een passend budget voor vrijmaakt.

De opdrachtgever zou een eventueel nodig geachte nulmeting tijdig voor de inwerkingtreding van een nieuwe wet(swijziging) moeten laten verrichten. Ten slotte verdient het overweging dat men op het departement de mogelijkheid van thematische evaluatie in studie neemt en eventueel in een experiment laat verrichten.

6.2 Het programma Evaluatie Regelgeving

De *algemene* programmatekst is de basis voor de nagestreefde uniformiteit. Deze tekst bevat wel relevante achtergrondinformatie, maar geeft geen heldere richting aan de aanpak van de evaluaties. De tekst bevat een lange lijst van veertien algemene vragen die het uiterste vergen van de onderzoekers en die niet voor elke evaluatie ter zake doen. Dit heeft er blijkens het onderhavige onderzoek toe geleid dat de centrale uitgangspunten zijn vervaagd, dat er in de evaluatieonderzoeken geen duidelijkheid is gekomen over de gekozen benadering (doelbereiking, effectiviteit of effecten) en dat de algemene vragen slechts bij één van de acht evaluatieonderzoeken richtinggevend zijn geweest. De *specifieke* vragen die per evaluatieonderzoek worden toegevoegd en die de concrete evaluatieopdracht verwoorden, zijn in vrijwel alle gevallen zeer uitgebreid en gedetailleerd. De specifieke programmatekst mist daarmee de grote lijn die een wetsevaluatie nodig heeft. Ook de specifieke vragen zijn slechts bij uitzondering systematisch beantwoord. De overdaad in zowel de algemene als de specifieke programmatekst leidt er kennelijk toe dat elke onderzoeker er een aantal vragen uitpikt. Dat frustreert de uniformiteit en de vergelijkbaarheid en kan evenmin een waarborg bieden voor het naar behoren vervullen van de gestelde opdracht. Men kan tegenwerpen dat dit niet zo ernstig is omdat de onderzoekers misschien creatiever zijn en mogelijkere betere onderzoeksvragen kiezen. Voor het slagen van het programma – het realiseren van kwalitatief goede, eenvormige en vergelijkbare wetsevaluaties – is het natuurlijk wel essentieel.

Een andere bevinding is dat een evaluatie in aard en omvang gaande het proces meer dan eens verschuift. Eerst is er de oorspronkelijke opdracht (een 'brede' evaluatie bijvoorbeeld), dan komt via onderhandelingen tussen de beleidsambtenaar en de CER de specifieke programmatekst tot stand (en sneuvelen onderdelen wegens geldgebrek), dan dienen onderzoekers projectvoorstellen in en maken de geselecteerde onderzoekers hun onderzoeksopzet (een keuze uit de vragen van de programmatekst), gevolgd door de feitelijke aanpak van het evaluatieonderzoek (die niet altijd honderd procent spoort met de opzet) en ten slotte komt het rapport (dat ook weer enigszins kan afwijken). Elke stap zal de evaluatie een stukje verder van de uitgangspunten en de opdracht brengen.

Hierop aansluitend kan de marginale rol van de begeleidingscommissie worden genoemd. Deze commissie treft de goedgekeurde onderzoeksopzet aan als een *fait accompli*. Het toetsen van de opzet aan de opdracht behoort niet tot haar taak. Hiervoor is nadrukkelijk gekozen in het programma teneinde de onafhankelijkheid en de creativiteit van de onderzoekers te waarborgen. Het is de vraag of dit streven naar een grote vrijheid voor de onderzoeker zich verdraagt met het streven naar uniformiteit.

Het leidt in elk geval wel tot 'licht' tussen de opdracht en het onderzoek. Zou de onafhankelijkheid van de onderzoeker niet vooral moeten zitten in de ruimte om zijn onderzoeksresultaten vrijuit te presenteren? Het feit dat de (vice-)voorzitter van de CER de begeleidingscommissie voorziet en dat een tweede CER-lid deel uitmaakt van de begeleidingscommissie draagt mogelijk bij aan het remmen van een kritische houding tegenover de onderzoekers. Deze constructie is uit praktische overwegingen gekozen, maar kan betekenen dat een deel van de begeleidingscommissie vanwege de eerder gegeven goedkeuring is gecommiteerd aan de onderzoeksopzet. De verschillen in rolopvatting tussen de waarnemers lijken evenmin bevorderlijk voor het goed functioneren van de begeleidingscommissies, noch voor de uniformiteit.

Het organiseren van systematische wetsevaluatie via een programma Evaluatie Regelgeving is om verschillende redenen een goed idee. Zo'n programma bevat de ingrediënten om te komen tot een bundeling van onafhankelijke wetsevaluaties in een bepaalde sector. Ten eerste is er sprake van de gewenste afstand tot de opdrachtgever¹⁴⁶. Ten tweede heeft zo'n programma de mogelijkheid om verschillende disciplines bij elkaar te brengen en aldus de kennis van en ervaring met wetsevaluaties te gebruiken en te vergroten. Voorts kan de CER alle evaluaties overzien en is daardoor bij uitstek in staat om voldoende aandacht voor de samenhang te bevorderen en daar zelf aan bij te dragen. Programmatisch werken biedt goede mogelijkheden om tot bruikbare, samenhangende en vergelijkbare wetsevaluaties te komen, mits de verschillende fases van het proces daarop nadrukkelijk gericht zijn.

De algemene programmatekst moet werkelijk richting geven aan alle evaluaties en het opvolgen daarvan moet een rol spelen bij de selectie van onderzoekers. De CER zou onderscheid kunnen maken tussen eerste en volgende evaluaties, vanuit de gedachte dat vervolgevaluaties gericht kunnen plaatsvinden en meer maatwerk vereisen. Ook zou er niet alleen aandacht moeten zijn voor het evalueren van nieuwe wetten, maar ook van oude¹⁴⁷. De CER moet per evaluatie beoordelen of er sprake is van een heldere opdracht. Zij heeft daarvoor zelf inzicht nodig in het doel en de ontstaansgeschiedenis van de wet, alsook specifieke deskundigheid op het gebied van het evalueren van wetten. De opdrachtgever kan allerlei motieven hebben voor de evaluatie en er is niet zelden een vraag achter de vraag¹⁴⁸. Die moet boven tafel komen. Evaluatie 'op afstand' betekent ook dat niet de CER, maar de opdrachtgever de opdracht moet vaststellen. Overleg tussen opdrachtgever en CER kan nuttig zijn, maar het primaat van de opdracht behoort bij de opdrachtgever te liggen. Vervolgens moet de CER de opdracht vertalen in een specifieke programmatekst die relevant en uitvoerbaar is. De opdracht moet daarin zijn gepreciseerd en geoperationaliseerd. De CER dient in de selectiefase met de programmatekst in de hand te bevorderen dat een projectvoorstel aan de opdracht beantwoordt. In de fase van de begeleiding moet wederom de programmatekst (en niet het projectvoorstel) de toetssteen zijn. Die toets zou nadrukkelijk moeten plaatsvinden. Een evaluatierapport, ten slotte, moet, wil het door de CER worden vastgesteld, uitkomsten en conclusies opleveren die aan de opdracht beantwoorden.

De begeleidingscommissie zou in die visie een volwaardige taak moeten vervullen. Een te sterke verbinding met de evaluatiecommissie kan een kritisch oordeel in de weg

¹⁴⁶ Tetteroo 1981, Ringeling 1997

¹⁴⁷ Zie ook de nota Wetgevingsbeleid en wetgevingsvisatie, Tweede Kamer 2000-2001, 27 475, nrs 1-2

¹⁴⁸ Variërend van onder meer het *het-moet-nu-eenmaal*-motief via het *legitimerings*-motief en het *koelkast*-motief tot het *alibimotief*, PG Swanborn, Evalueren; Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek, Amsterdam 1999, p 70-71

staan. De rol van de waarnemer moet voor iedereen helder zijn. Dit kan worden bereikt door de vertegenwoordiger van de opdrachtgever – afhankelijk van de toekomstige rolverdeling tussen beleids- en wetgevingsambtenaren op het departement bij het uitzetten van wetsevaluaties - ofwel lid te maken van de begeleidingscommissie ofwel daarvan juist geen deel te laten uitmaken. Een volwaardig lidmaatschap geeft de begeleidingscommissie gelegenheid direct gebruik te maken van de kennis en deskundigheid van de ambtenaar en maakt eventuele discussies over de invulling van de opdracht transparant. De onderzoekers zijn naar verwachting heel wel in staat om aan mogelijke beïnvloeding en eventuele nieuwe vragen het hoofd te bieden.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat de CER een nieuwe algemene programmatekst opstelt als richtinggevend kader voor alle evaluaties, waarin zij onderscheid maakt tussen eerste en volgende evaluaties en evaluaties van nieuwe en bestaande wetten. De CER zou de status en inhoud van de algemene programmatekst tijdig voldoende bekend moeten maken aan de onderzoekers en de begeleidingscommissies. Zij zou de navolging van deze algemene programmatekst moeten bewaken. Het verdient aanbeveling dat de CER per evaluatie een specifieke programmatekst opstelt die de opdracht precies verwoordt en die helder, relevant en uitvoerbaar is.

Het verdient ook aanbeveling dat de CER de taak van de begeleidingscommissies uitbreidt door deze te laten toetsen of met de onderzoeksofzet, het evaluatieonderzoek en het evaluatierapport aan de algemene en de specifieke programmatekst wordt voldaan. De begeleidingscommissies zouden qua samenstelling losgekoppeld moeten worden van de CER. De personele unie kan beperkt blijven tot die van de (programma)secretaris. De rol die de vertegenwoordiger van de opdrachtgever in de begeleidingscommissie krijgt – lid, waarnemer of geen van beiden – verdient heroverweging, in het licht van de rolverdeling op het departement bij het maken van wetten en het uitzetten van wetsevaluaties.

De grote onderlinge verwevenheid van gezondheidswetten leidt in het licht van de doelstelling van het programma Evaluatie Regelgeving tot de volgende aanbeveling. De CER, die alle verrichte evaluaties overziet en daarom bij uitstek in staat is over wetten en hun evaluaties 'heen te kijken', zou zelf op het vlak van die samenhang patronen zichtbaar kunnen maken, dwarsverbanden kunnen leggen of onderwerpen kunnen thematiseren. De mogelijkheid die de CER heeft om bij de aanbidding van evaluatierapporten aanbevelingen te doen aan de wetgever, biedt hiervoor ruimte.

6.3 Onderzoeksmethodiek voor systematische wetsevaluatie

De CER laat de onderzoekers alle ruimte in het hanteren van methoden bij het uitvoeren van wetsevaluaties. De algemene programmatekst geeft geen onderzoeksmethodiek en ook geen andere handreikingen of instructies voor het uitvoeren van wetsevaluaties. De onderzoeksmethode speelt wel een rol bij de beoordeling van ingediende projectvoorstellen door referenten en in de CER, maar het is de vraag of daarbij voldoende specialistische kennis over wetsevaluatie voorhanden is. In de CER is bijvoorbeeld wel voorzien in deskundigheid op het gebied van het gezondheidsrecht, de geneeskunde, de gezondheidszorg en de patiëntenbeweging, maar niet in deskundigheid op het terrein van wetgeving, bestuurskunde of rechtssociologie.

Ook al bestaat er (nog) geen kant-en-klaar recept voor de uitvoering van systematische wetsevaluatie, er zijn wel handreikingen ontwikkeld¹⁴⁹. Het is goed mogelijk om deze via het programma toe te passen en waar mogelijk aan te vullen¹⁵⁰. Op die manier wordt de kans groter dat vergelijkbare evaluaties uitkomen die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving. Evaluatieonderzoek vraagt om wetenschappelijke deskundigheid¹⁵¹. Het is in feite praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Daar is, nu het om wetten gaat, ook juridisch analytische en wetstechnische deskundigheid bij nodig¹⁵². Het accent van de uitvoering ligt op de empirie, bij uitstek het terrein van de sociale wetenschappen. Daaraan voorafgaand behoort echter een theoretisch model of een toetsingskader te worden geformuleerd waarin de beleidstheorie wordt gereconstrueerd die aan de wet ten grondslag ligt. Ook moeten beoordelingsmaatstaven worden ontwikkeld. Men moet immers kunnen vaststellen of het doel van de wet is bereikt (is de rechtspositie versterkt? wordt er verantwoorde zorg aangeboden? worden mensen beschermd tegen riskant bevolkingsonderzoek?). Zonder concrete maatstaven is dat niet mogelijk. Het concipiëren van een theoretisch kader en het vaststellen van beoordelingsmaatstaven is een exercitie die om samenwerking tussen de disciplines vraagt, net als de synthese van deelonderzoeken die tot beargumenteerde conclusies moet leiden. Systematisch evaluatieonderzoek behoort te voldoen aan methodologische eisen. Het voorschrijven van deze eisen in het programma kan niet alleen de uniformiteit, maar ook de kwaliteit van de wetsevaluaties sterk bevorderen. Het gaat ten minste om de volgende eisen:

- het schetsen van een theoretisch kader;
- het vaststellen van beoordelingsmaatstaven;
- het formuleren van een vraagstelling die de opdracht vertaalt;
- het kiezen en verantwoorden van een onderzoeksopzet;
- het voldoen aan eisen van geldigheid, betrouwbaarheid en consistentie;
- het analyseren en beoordelen van onderzoeksresultaten;
- het maken van een synthese tussen verrichte deelonderzoeken en bevindingen;
- het beantwoorden van de vraagstelling.

Dergelijke eisen als onderdeel van het programma bevorderen het voldoen aan de opdracht, maar laten de onafhankelijkheid en creativiteit van de onderzoekers onverlet. De onderzoekseisen kunnen de CER ook houvast geven bij de selectie van onderzoekers en bij de begeleiding van lopende evaluatieonderzoeken.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat de CER in haar midden voorziet in deskundigheid op het gebied van wetgeving, bestuurskunde of rechtssociologie.

Het verdient ook aanbeveling dat de CER in de algemene programmatekst eisen met betrekking tot de onderzoeksmethode opneemt waaraan iedere evaluatie moet voldoen.

Het verdient aanbeveling dat ZonMw initiatieven neemt om een grotere kring van wetenschappers uit verschillende disciplines te interesseren voor het indienen van projectvoorstellen in het Programma Evaluatie Regelgeving.

Het verdient ook aanbeveling dat ZonMw een ruimere kennisneming van de evaluatierapporten bevordert door bij het verschijnen van elke wetsevaluatie een bijeenkomst te organiseren met het veld, de rapporten breed te verspreiden en samenvattingen op zijn website te publiceren. ZonMw zou daarnaast van de

¹⁴⁹ Winter 1996, Polak 1997, Legemaate 1997

¹⁵⁰ Daarbij kan het proefschrift van Nelen (2000) een nuttige rol vervullen.

¹⁵¹ Winter 1996, Leenen 1998

¹⁵² Dijkstra en Winter 1988, Veerman 1991, Winter 1996, Legemaate 1997

wetenschappers van wie projectvoorstellen zijn gehonoreerd een publicatieplan kunnen verlangen.

Verder verdient het aanbeveling dat ZonMw de methodiekontwikkeling voor wetsevaluaties blijft volgen en stimuleren.

Het verdient, ten slotte, overweging dat de opdrachtgever een termijn kiest waarna het rapport automatisch openbaar wordt, bijvoorbeeld drie maanden nadat een evaluatierapport door ZonMw is aangeboden.

6.4 Tot slot

Een in het onderzoek gedane observatie is dat de evaluaties op een nogal vroeg tijdstip zijn verricht en daarom vooral signalen geven over de directe gevolgen van wetten, vaak implementatiekwesaties. In combinatie met de grote veranderingen die zich momenteel in de gezondheidszorg voltrekken, pleit dit voor enig geduld bij het evalueren van nieuwe gezondheidswetgeving. Momenteel vindt via het programma de eerste evaluatie plaats van de Wet inzake bloedvoorziening en worden vervolgevaluaties voorbereid van de WOD en de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO). De Wet Bopz dient voor de derde maal te worden geëvalueerd. Een eerste evaluatie is voorgeschreven in de Embryowet. Het nieuwe (en inmiddels demissionaire) kabinet heeft te kennen gegeven ook de Wet afbreking zwangerschap te willen evalueren.

Het zou overweging verdienen om, in een overgangsfase waarin ZonMw de gelegenheid heeft om het programma aan te passen en het departement de tijd krijgt om de opdrachtverlening verder te professionaliseren, het uitzetten van wetsevaluaties tijdelijk te beperken tot de evaluaties die wettelijk verplicht zijn of aan de Tweede Kamer zijn toegezegd. Dat zijn met betrekking tot de onderzochte acht wetten in elk geval nog tweemaal de WOD, elke vier jaar de WBMV en elke vijf jaar de WMK. Via die vervolgevaluaties en de op handen zijnde eerste evaluaties van andere wetten zou dan ervaring kunnen worden opgedaan met het aangepaste programma in alle facetten. Eventuele vervolgevaluaties van de WKCZ, de WGBB, de WMCZ, de WBO en de KZI zouden dan voorlopig blijven rusten. Een overweging zou eventueel zijn om in deze periode een bescheiden experiment te doen met evaluatie van een bepaald thema dat in twee of meer samenhangende wetten is geregeld.

De in dit rapport besproken analyse heeft, ten slotte, tevens uitgewezen dat het evalueren van wetten een apart 'vak' is dat specifieke deskundigheid vereist en dat niet binnen een enkele discipline kan worden beoefend. Er is altijd samenwerking nodig tussen juristen - binnen en buiten het gezondheidsrecht - en sociaal-wetenschappers. Het uitbouwen van specialistische kennis kan - met die samenwerking voor ogen - een verrijking van het gezondheidsrecht zijn.

Literatuur

JHTh Andriessen e.a., red. *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid, resultaten van een studiedag over wetsevaluatie*, Zwolle 1987

GSA Dijkstra en HB Winter, *De taak van juristen bij het evalueren van wetgeving*, Regelmaat 1988, p 22-29

JCJ Dute en FCB van Wijmen (red), *Consistentie van wetgeving in de gezondheidszorg*, Antwerpen/Groningen 1998

JKM Gevers, *Evaluatie van gezondheidswetgeving*, TvGR 1995, p 65

Sjef Gevers, *Evaluatie van gezondheidswetgeving*; artikel 71 van de Wet BOPZ uitgevoerd, in MGv 1997, p 323-335

JKM Gevers, *Evaluatie van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO)*, Ned Tijdschr Geneesk 2001, p 509-512

Gezondheidsraad, *Workshop Toekomst Wet bevolkingsonderzoek, Verslag van een bij de Gezondheidsraad gevoerde discussie*, 2001/22, Den Haag 2001

J Griffiths, red. *De sociale werking van recht*, Nijmegen 1996, p 63-64

AC Hendriks, *Evaluatie van gezondheidswetgeving – enkele impressies*, TvGR 2000, p 87-100

AC Hendriks, *De rechtspositie van de keurling – een kwart eeuw later*, in Omzien naar de toekomst, onder red. van JCJ Dute e.a., Houten/Diegem 2002, p 253-254

M Herweijer, *Evaluatie van wetgeving*, Noot 17 in J Griffiths, *De sociale werking van recht*, Nijmegen 1996

EMH Hirsch Ballin, *Wetsevaluatie en wetgevingsbeleid: een slotbeschouwing*, in Andriessen 1987, p 67-71

WR Kastelein, *Patiëntenwetgeving: bureaucratie of bescherming? Toetsing van (evaluatie van) patiëntenwetgeving*, oratie KUN 2001

WR Kastelein, *Evaluatie Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst*, Commissie evaluatie regelgeving Programma evaluatie regelgeving, ZorgOnderzoek Nederland, Den Haag 2000, TvGR 2001, p 348-350

WR Kastelein, *Evaluatierapport WBO*, Reeks evaluatie regelgeving deel 5, ZorgOnderzoek Nederland, Den Haag 2000, TvGR 2001 p 497-499

HCCE Koster en HDC Roscam Abbing, *Wetgeving(sbeleid) volksgezondheid; Een evaluatie op onderdelen*, Vakgroep Gezondheidsrecht RUL, Maastricht 1989 nr 10.

HJJ Leenen, *Regulering en deregulering in de gezondheidszorg*, Tijdschr v Sociale Gezondheidszorg 1984, p 403-407

HJJ Leenen, *Evaluatie van wetgeving in de gezondheidszorg en causaliteit*, TvGR 1998, p1

J Legemaate, *Evaluatie van wetgeving in de gezondheidszorg*, Sociaal Recht 1997, p 251-256

J Legemaate, *Kroniek van het gezondheidsrecht*, NJB 2000, p 555-563

J Legemaate, *Evaluation of legislation: Dutch experiences*, 14th World Congress on Medical Law, Maastricht 11-15 august 2002, Book of Proceedings II p 273

LF Markenstein, *bespreking Evaluatie Wet op de medische keuringen*, TvGR 2002, p 443-445

JM Nelen, *Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, diss VU Amsterdam 2000

MC Ploem, *Evaluatie van de WGBO: van wet naar praktijk*, Symposiumverslag, TvGR 2001, p 308-316

JM Polak, *Externe en interne evaluatie van regelgeving*, NJB 1990 p 1378

JM Polak, *De wetgeving van het Departement van Justitie*, NJB 1995 p10

JM Polak, *Evaluatie van wetgeving*, Regelmaat 1997 p 141-142

JM Polak, *De evaluatie van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector*, NJB 2000, p 459-460

JM Polak, *Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit. Een merkwaardige trits?* NJB 2001, p 2129-2132

A Ringeling, *Wetsevaluatie*, Regelmaat 1995 p 49-57

A Ringeling, *Evaluatie: hoe en wat?*, Regelmaat 1997 p 143-150

CJM Schuyt, *Problemen van wetgeving*, Beleid en Maatschappij 1977, p 186-197

PG Swanborn, *Evalueren; Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Amsterdam 1999

K Tettersoo, *Evaluatie van wetgeving: Aantekeningen over problemen*, NJB 1981, p 1001-1010

GJ Veerman, *De paradox van de wetsevaluatie*, Justitiële Verkenningen, 1991, p 8-31

J Vorstenbosch en P Ippel, *De weg naar de wet; wetgeving over ethische kwesties*, in: W van der Burg en P Ippel (red), *De Siamese tweeling*, Assen 1994, p 49-67

M Westerveld en M Aerts, *Nieuwe regels voor het verzekeringskeuren: evaluatie van drie jaar wetstoepassing*, NJB 2002, p 118-126

B Wijnberg, *Wetgeving op medisch-ethisch terrein: iets apart?*, Regelmaat 2001, p 127-133

HB Winter, *Evaluatie van wetgeving: terugzien en vooruitkijken*, NJB 1990 p 1373-1377

HB Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum, Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en de kwaliteit van wetgeving*, diss. Groningen 1996

HB Winter, *Evaluatie van het gezondheidsrecht: de Wet Bopz als casus*, TvGR 1997, p 382-393

Afkortingen

CER	Commissie evaluatie regelgeving
KNMG	Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst
KZI	Kwaliteitswet zorginstellingen
NIVEL	Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg
NPCF	Nederlandse Patiënten/Consumenten Federatie
WBO	Wet op het bevolkingsonderzoek
WKCZ	Wet klachtrecht cliënten zorgsector
WBMV	Wet op bijzondere medische verrichtingen
WGBO	Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst
WMCZ	Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
WMK	Wet op de medische keuringen
WMO	Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen
WOD	Wet op de orgaandonatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

mr. J Kohnstamm (voorzitter), lid van de Eerste Kamer
prof. mr. GRJ de Groot, VU Amsterdam
prof. mr. PC Ippel, UU
prof. dr. PJ van der Maas, EUR
dr. T Zwart, UU
mr. MD van Steekelenburg (secretaris)

Geraadpleegde gastdeskundigen:

drs. O Etman, WODC
dr. HB Winter, RUG
mr. GJ Veerman, Kenniscentrum wetgeving
drs. N Jungmann, EUR

Bijlage 2

Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving¹⁵³

Voorzitters

prof. dr. HJJ Leenen (vanaf oktober 1997 tot oktober 2002)

prof. dr. OJS Buruma (vice-voorzitter tot oktober 2002, vanaf oktober 2002 voorzitter)

Leden

L Chaillet (vanaf oktober 1997 tot juni 2000)

mr. AC de Die (vanaf oktober 2002)

mr. CA de Goede (vanaf oktober 1997)

mr. drs. AP van Gurp (vanaf juni 2000)

mr. RM Haas-Berger (vanaf april 1999 tot september 2000)

prof. mr. WR Kastelein (vanaf oktober 2002)

prof. dr. J Pool (vanaf februari 2000)

mr. WP Rijkssen (vanaf april 1999)

drs. RLJM Scheerder (vanaf oktober 1997)

mr. LJHJM Vandeputte-Niemegeers (vanaf april 2001)

prof. dr. G van der Wal (vanaf april 1999)

Waarnemer

mr. PWHM Francissen (ministerie van VWS)

Programmasecretariaat

L van Breukelen, programmasecretaresse (vanaf april 2000 tot september 2000)

A den Dulk, programmasecretaresse (vanaf oktober 1997 tot april 2000)

GM van Gorkum, programmasecretaresse (vanaf oktober 2000)

mr. RWM de Graaf, wnd programmasecretaris (vanaf december 1998 tot mei 1999)

mr. dr. AC Hendriks, programmasecretaris (vanaf mei 1999 tot september 2001)

mr. MC Ploem, programmasecretaris (vanaf augustus 2001)

mr. RW Schaafsma, programmasecretaris (vanaf oktober 1997 tot december 1998)

M Slijper, MPH, programma-assistent (vanaf mei 2000)

mr. MD van Steekelenburg, programmasecretaris (vanaf juni 2001)

¹⁵³ De Commissie evaluatie regelgeving is op 1 oktober 1997 ingesteld

Bijlage 3

Doelstelling van het programma Evaluatie Regelgeving¹⁵⁴

Inleiding

De behoefte aan wetsevaluatie is de laatste jaren sterk toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de opname van expliciete evaluatiebepalingen in een groot aantal wetten, dan wel de toezeggingen om een wet enkele jaren na invoering te laten evalueren tijdens de parlementaire behandeling. De toename van wetsevaluaties kan worden gezien als een resultante van de rationalisering van het wetgevingsproces, waarbij de wet wordt gezien als een instrument om een gesteld doel te bereiken. De ervaringen met en de (neven)effecten van een wet kunnen aldus, na verloop van tijd, in kaart worden gebracht, hetgeen voor de wetgever aanleiding kan zijn om de wet te herzien dan wel om andere maatregelen te nemen ter bereiking van bepaalde doelen.*

Om de effecten van een wet of wetswijziging goed te kunnen meten, dient men zicht te hebben op de beginsituatie, dat wil zeggen de situatie die bestaat voordat de wet(swijziging) van kracht wordt. Het doen van een dergelijk *ex ante*-onderzoek wordt wel aangeduid met de term nulmeting. De praktijk wijst echter uit dat zo'n nulmeting niet altijd plaatsvindt, veelal omdat dit tijdens het voorbereidingsproces van een wet of wetswijziging niet altijd prioriteit heeft. In de meest optimale situatie zou een opdracht om een evaluatie ter hand te nemen eigenlijk al verstrekt moeten zijn op het moment van inwerkingtreding van de wet of wetswijziging. In dat geval kan een nulmeting (en eventuele vervolgmetingen) tijdig aan de hand van een uitgekristalliseerde vraagstelling worden uitgezet.

Het ontbreken van een nulmeting betekent overigens niet dat er geen evaluatie mogelijk is. Het bovenstaande moet vooral worden gezien als een pleidooi om in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus rekening te houden met de wijze en het tijdstip waarop de evaluatie zal kunnen worden uitgevoerd.

Een andere factor waarmee bij de uitvoering van een evaluatie rekening moet worden gehouden, betreft het feit dat er in de dagelijkse praktijk geen sprake is van een (uit evaluatief oogpunt gezien) optimale situatie. De overheid bedient zich veelal van diverse instrumenten ter bereiking van een bepaald doel, waaronder een wet of een wetswijziging. Het meten van de specifieke effecten van de betreffende wet of wetswijziging wordt voorts bemoeilijkt door maatschappelijke en rechtsontwikkelingen, die de werking van de wet of wetswijziging kunnen versterken dan wel verzwakken. Het is voor onderzoekers en beleidsmakers van belang om bij het verrichten van evaluaties en het trekken van beleidsmatige conclusies uit evaluatieonderzoek rekening te houden met dergelijke factoren.

Voor de commissie was een en ander reden op het programma Evaluatie Regelgeving ruim op te zetten, niet beperkt tot het meten van de vraag of, en zo ja in hoeverre, de wettelijk voorgeschreven procedures op de juiste wijze zijn toegepast. Over de inhoud van dit programma wordt hieronder nader ingegaan.

Programmeren

Tot de wettelijk vastgelegde taken van ZonMw behoort het op kwalitatief verantwoorde wijze uitvoering geven aan onderzoeksprogramma's gericht op het bevorderen van maatschappelijke

¹⁵⁴ Hoofdstuk 3 uit: ZonMw, Evaluatie regelgeving, Programmamtekst, Den Haag 2001

* Uitvoerder A.C. Hendriks, 'Evaluatie van gezondheidswetgeving – enkele impressies', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 2000, p. 87-100

doelstellingen op het gebied van gezondheid, preventie en zorg. ZonMw kan hiertoe opdrachten ontvangen van de overheid en – met de instemming van de Minister van VWS – derden. De opdrachtgever formuleert de aandachtsgebieden waarvoor een programma moet worden ontwikkeld en geeft daarbij tevens voorwaarden aan met betrekking tot de inhoud, het financiële beslag en de duur van het programma.

ZonMw draagt vervolgens zorg voor het opstellen van een programmavoorstel, waarbij maatschappelijke vraagstukken en beleidsvragen worden vertaald in onderzoeks- en projectthema's. Na vaststelling van het programmavoorstel draagt ZonMw zorg voor de uitvoering van het programma en bewaakt het de samenhang, de voortgang en de kwaliteit van de hiertoe behorende activiteiten. Daarnaast wordt bijgehouden of, en zo ja welke, bijstellingen moeten worden aangebracht. Dit alles heeft consequenties voor de aansturing van activiteiten.

De combinatie van al deze activiteiten wordt aangeduid met de term programmeren. De hele opzet (vraagstelling, methode, locatie, populatie, financiële en organisatorische voorwaarden) van een activiteit zal van het begin af aan zijn gericht op het doen van onderzoek naar een maatschappelijk vraagstuk of een beleidsvraag. In het algemeen zal een reeks van activiteiten nodig zijn om het gewenste effect te sorteren.

De kracht van programmatisch werken is dat de activiteiten zo efficiënt en effectief mogelijk op elkaar aansluiten, waarbij niet alleen aandacht wordt geschonken aan de activiteiten zelf, maar ook aan het voor- en natraject.

Programmeren beperkt zich overigens niet tot het stimuleren van projecten. Indien analyses en/of verkenningen daartoe aanleiding geven kan eerst of gelijktijdig worden geïnvesteerd in de kennisinfrastructuur. Hierbij kan worden gedacht aan het stimuleren van opleidingen, trainingen en methodologieontwikkeling. Binnen het programmeren is ook ruimte voor een 'makelaarsfunctie'. Deze functie behelst het bij elkaar brengen van diverse partijen. Dit kan ertoe bijdragen dat de praktijk- of beleidsvraag adequaat wordt omgezet in een onderzoeksvraag. De makelaarsfunctie behelst voorts het bijeenbrengen van expertise om, indien nodig, relevante voorstellen kwalitatief te verbeteren.

Programmatisch werken omvat derhalve:

- prioriteiten benoemen;
- aanpak ontwikkelen en expliciteren;
- samenhangende procedures ontwikkelen;
- zorgdragen voor het daadwerkelijk (laten) uitvoeren van alle genoemde prioriteiten;
- zorgdragen voor kwaliteit van het geheel;
- zorgdragen voor de informatieoverdracht tussen programma's (waar relevant); en
- zorgdragen voor zoveel mogelijk geïntegreerde kennisoverdracht en implementatie/integratie van de resultaten van de binnen het programma uitgevoerde projecten.

Het opstellen van de programmatekst is een belangrijke start van de activiteiten. Verreweg de meeste tijd en energie van de programmatische werkwijze zal worden gevestigd van de fasen die hierop volgen.

Terreinverkenning en afbakening van het onderzoeksprogramma

In de literatuur worden verschillende vormen van evaluatieonderzoek onderscheiden:

- de doelbereikingsbenadering: bij een beoordeling op doelbereiking vormen de doelstellingen van de wetgever uitgangspunt van onderzoek. Door het maken van een vergelijking tussen de beginsituatie en de situatie na overheidsinterventie wordt bezien of deze doelstellingen dichterbij zijn gekomen. Hoe dit moet worden verklaard vormt geen onderdeel van het evaluatieonderzoek;
- de effectiviteitsbenadering: ook bij een beoordeling op effectiviteit vormen de doelstellingen

- van de wetgever uitgangspunt van onderzoek. De evaluatie is erop gericht om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of, en zo ja in hoeverre, de wet heeft bijgedragen aan het bereiken van de met de wet beoogde doelstellingen; en
- de effectenbenadering: bij de beoordeling op effecten wordt de oriëntatie op de doelstellingen van de wetgever losgelaten. De keuze van de beoordelingsmaatstaven en -criteria wordt overgelaten aan degene die evalueert. Op deze manier kunnen ook de perspectieven van de gebruikers, zoals patiënten en beroepsbeoefenaren, in de beschouwing worden meegenomen.*

Staan bij de eerste twee benaderingen de met de wet beoogde doelstellingen centraal, de effectenbenadering kent een meer vrije benadering, waarbinnen ook ruimte is om doelstellingen van de gebruikers van de wet bij de evaluatie te betrekken. De te kiezen evaluatiebenadering hangt sterk af van de specifieke evaluatieopdracht, nader verwoord in een programmavoorstel. In de praktijk betekent dit doorgaans, althans met betrekking tot wetsevaluaties waartoe de Minister van VWS opdracht geeft, dat de doelbereikings- dan wel de effectiviteitsbenadering de meest aangewezen onderzoeksbenaderingswijze is, al hecht ZonMw standaard veel waarde aan het patiënten- of zorggebruikersperspectief.

Los van de benaderingswijze, streeft de commissie ernaar om uniformiteit te bereiken met betrekking tot een aantal algemene uitgangspunten die bij iedere wetsevaluatie aan bod moet komen. Op deze wijze kan het evaluatieonderzoek op meer systematische wijze worden aangepakt en kunnen de uitkomsten van verschillende wetsevaluaties makkelijker worden vergeleken. De commissie kiest hierbij voor een opzet waarbij het programmakader wordt gevormd door een aantal algemene uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn in beginsel van toepassing op alle wetten en wetswijzigingen die binnen het programma worden geëvalueerd. Vervolgens wordt op basis van deze uitgangspunten een aantal algemene onderzoeksvragen geformuleerd, die de basis vormen voor het evaluatieonderzoek. Deze algemene vragen worden tenslotte aangevuld met specifiek op de te evalueren wet of wetswijziging gerichte vragen. Deze vragen staan vermeld in hoofdstuk 4. Tezamen vormen zij de onderzoeksvraagstelling.

Centrale uitgangspunten

Als centrale uitgangspunten van het programma zijn te noemen:

- Wetsevaluatie dient zich in beginsel niet te beperken tot de evaluatie van procedures. Met andere woorden, er moet niet enkel worden onderzocht of de gestelde regels op juiste wijze worden toegepast. Voorop staat een materiële evaluatie. Essentieel bij de evaluatie van wetgeving is of de wet of wetswijziging aan zijn doel heeft beantwoord. Dit betekent dat ook de toepasbaarheid van de regels en de invloed van die regels op actoren in het veld onderdeel uitmaken van het onderzoek;
- Het evaluatieonderzoek dient zich niet (geïsoleerd) te richten op de wet of wetswijziging alleen. Onderzocht dient te worden of, en zo ja in hoeverre, andere maatschappelijke en/of sociale processen van invloed zijn (geweest) op de materie waarop de wet of wetswijziging zich richt. In het licht hiervan dient tevens de relatie met andere (relevante) wet- en regelgeving, inclusief die van andere departementen dan VWS, aan bod te komen. De causaliteitsvraag is hierbij belangrijk. Bij parallel lopende veranderingen bestaat het risico dat gevolgen aan de verkeerde factor worden toegerekend. De causaliteit moet dan ook aannemelijk worden gemaakt;
- Het bij wet regelen van een bepaalde materie zal naast gewenste ook ongewenste effecten kunnen sorteren. Te noemen vallen een toenemende juridisering van het onderwerp, meer bureaucratie of hogere kosten. Het evaluatieonderzoek moet ook zijn gericht op het in kaart

* H.B. Winter, 'Het forummodel en de toekomst van de evaluatie van wetgeving,' *RegelMaat* 1997, p. 133

- brengen van onbedoelde/ongewenste neveneffecten;
- Nederland heeft een multiculturele samenstelling van de bevolking. Bij evaluatieonderzoek dient hiermee nadrukkelijk rekening te worden gehouden, met name met de vraag of de wet daadwerkelijk de mogelijkheden biedt aan allochtone bevolkingsgroepen om in gelijke mate gebruik te kunnen maken van wettelijk toegekende rechten. Informatieverstrekking, culturele- en taalbarrières zijn vaak bepalende factoren voor de mate van toegankelijkheid van voorzieningen; en
- De uitgangssituatie dient, bij voorkeur vooraf, goed te worden gedocumenteerd. Aanwezigheid van een nulmeting bij nieuw in te voeren wetgeving respectievelijk essentiële wetwijzigingen is doorgaans zeer wenselijk.

Algemene onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande centrale uitgangspunten is een aantal algemene onderzoeksvragen geformuleerd, die bij het uitvoeren van evaluatieonderzoek in het kader van het programma evaluatie regelgeving aan de orde dienen te komen. Het gaat dan om de volgende vragen:

- Zijn de te bereiken doelen van de wet vooraf en duidelijk omschreven en kunnen zij worden getoetst op van te voren vastgelegde criteria?
- Is de uitgangssituatie bekend? Heeft er een nulmeting plaatsgevonden?
- Zijn de gestelde doelen gerealiseerd? Is dit ten gevolge van de wet of komt dit (mede) door andere factoren?
- Zijn er bedoelde/onbedoelde neveneffecten van de wet?
- Is het aannemelijk dat de realisering van de doelen zijn toe te schrijven aan de wet(swijziging) of zijn zij door andere factoren veroorzaakt?
- Waarom zijn bepaalde doelen wel of juist niet bereikt?
- Hoe is de voorbereiding van de invoering van de wet geweest?
- Wat zijn de internationale respectievelijk Europese aspecten van de wet? Heeft de wet ook een EG-rechtelijke dimensie?
- Hoe functioneert het systeem van de wet?
- Zijn er, en zo ja in welke mate, positieve en/of negatieve effecten toe te rekenen aan wijzigingen die zijn doorgevoerd tijdens de parlementaire behandeling van de wet?
- Hoe is de implementatie van de wettelijke bepalingen voorbereid en verlopen?
- Wat zijn de effecten van de wet op de verschillende doelgroepen in het veld (patiënten, beroepsgroepen, instellingen, etc.) geweest?
- Wat zijn de seksspecifieke aspecten van de wet?
- Zijn er verschillen aan te wijzen in de effecten van de wet bij groepen met een lage sociaal economische status (SES) en/of bij allochtone bevolkingsgroepen? Zo ja, waar worden die door veroorzaakt?

Dat bij de beantwoording van de bovengenoemde vragen ook de resultaten van ander onderzoek naar het onderwerp van evaluatie wordt betrokken, spreekt voor zich. Op deze wijze kan op doelmatige wijze worden omgegaan met de ter beschikking gestelde middelen.

Naast een gerichte operationalisering van deze algemene vragen zullen er nog, afhankelijk van het onderwerp van evaluatie, aanvullende vragen worden geformuleerd, die gericht zijn om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de effecten van de desbetreffende wet.

Bijlage 4

Lijst van respondenten, uitnodigingsbrief en vragenlijsten

Respondenten

ir. MJ Alfenaar, VWS
ir. WT van Beekum, TNO Preventie en Gezondheid
prof. dr. E Borst-Eilers, Minister van VWS (tot juli 2002)
drs. G. Buijs, VWS
prof. dr. OJS Buruma, LUMC
mr. PWHM Francissen, VWS
dr. ir. RD Friele, NIVEL
prof. dr. JKM Gevers, UvA
mr. dr. AC Hendriks, ZON (tot september 2001)
drs. IS Kishna, VWS
prof. dr. HJJ Leenen, emeritus hoogleraar gezondheidsrecht, UvA
prof. mr. J Legemaate, EUR
mr. H Lindert, NIVEL
drs. G Numan, VWS
dr. GJ Olthof, VWS
drs. MJA van der Putten, VWS
dr. RAL Rijkschroeff, Verwey-Jonker Instituut
mr. MO Samuels, VWS
mr. R Schaafsma, ZON (tot december 1998)
mr. MD van Steekelenburg, ZonMw
mr. ir. JR Storm, VWS
ir. EL de Vos, TNO Arbeid
prof. mr. FCB van Wijmen, Universiteit Maastricht

Uitnodigingsbrief

Geachte.....,

Zoals u weet voert ZonMw sedert 1997 het programma Evaluatie Regelgeving uit. De eerste reeks evaluatierapporten is inmiddels verschenen. Reeds bij de aanvang van dat programma bestond het voornemen om na verloop van tijd een rapport uit te brengen met een analyse van die evaluaties. Het Bestuur van ZonMw heeft mij, als gezondheidsjurist die niet eerder bij de evaluaties betrokken is geweest, gevraagd deze analyse uit te voeren. Voorwerp van onderzoek zijn de eerste acht evaluaties van regelgeving in de gezondheidszorg die via deze organisatie tot stand zijn gekomen. De bedoeling van de analyse is na te gaan welk effect deze acht wetsevaluaties hebben en of het model dat ZonMw daarbij hanteert, voldoet.

Een commissie onder voorzitterschap van mr Jacob Kohnstamm begeleidt het onderzoek. Als onderzoeksmethode is gekozen voor een combinatie van literatuurstudie, archiefonderzoek en gesprekken met sleutelfiguren. U bent een van deze sleutelfiguren.

Met deze brief vraag ik u of u bereid bent mee te werken aan het onderzoek. Ik zou met u graag een gesprek voeren over de evaluatie van(wet(ten)).....

Het gesprek zal een semi-gestructureerd interview zijn, waarin ik u aan de hand van een onderwerpenlijst zal vragen mij te informeren over uw ervaringen als onderzoeker met het model van ZonMw. Tevens zal aan de orde komen welk specifiek gebruik er van deze twee evaluaties is gemaakt.

Het gesprek zal ongeveer een uur in beslag nemen en zal op de band worden opgenomen. U ontvangt van mij een verslag van het gesprek met het verzoek om commentaar. De uitkomsten zal ik anoniem in het rapport verwerken. De banden blijven na publicatie van het rapport nog een half jaar in mijn beheer bewaard, waarna ze worden vernietigd. In het onderzoeksrapport komt als bijlage een lijst van alle gesprekspartners, als zij daarmee akkoord gaan.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen van betekenis zijn voor toekomstige evaluaties van gezondheidswetgeving. Voor het welslagen van het onderzoek is uw medewerking van bijzonder groot belang. Een dezer dagen zal ik contact met u opnemen om uw reactie te vernemen. Als u vragen heeft over deze brief, aarzelt u dan vooral niet mij te bellen.

Ik dank u hartelijk dank voor uw aandacht.
Vriendelijke groeten van

Els Olsthoorn-Heim

Vragenlijsten

Vragenlijst opdrachtgever

wet(ten): 2002/.. datum:

vormt de evaluatie van regelgeving (het uitzetten, waarnemen, en doen van vervolgstappen) een belangrijk onderdeel van uw werk?

was er een breed draagvlak voor deze evaluatie binnen VWS?

voldoet dit evaluatierapport aan uw verwachtingen?

heeft u de indruk dat er voldoende kennis is genomen van dit evaluatierapport?

denkt u dat dit rapport heeft geleid tot standpuntbeïnvloeding?

kunt u me iets vertellen over de voorbereiding van het regeringsstandpunt?

verwacht u dat de evaluatie leidt tot wijziging van de wet?

vindt u, als u kijkt naar de gevolgen, dat dit evaluatierapport de moeite waard is geweest?

vindt u dat deze wet over enige tijd opnieuw geëvalueerd zou moeten worden?

zijn er nog andere dingen die u in dit verband kwijt wilt?

wat bracht u ertoe de vraagstelling zo te formuleren als u heeft gedaan in de opdrachtbrief ?

vindt u dat een beleidsambtenaar nauw betrokken moet zijn bij het evaluatieonderzoek?

vindt u het programmatisch werken van ZonMw geschikt voor het evalueren van wetten?

zijn er nog andere dingen die u kwijt wilt over dit evaluatieonderzoek?

tot slot:

is er iemand met wie ik volgens u zou moeten spreken?

is er documentatie die volgens u essentieel is?

mag ik uw naam vermelden in een lijst geïnterviewden in een bijlage van de rapportage?

Vragenlijst onderzoeker

wet(ten): 2002/.. datum:

is het evalueren van regelgeving een belangrijk onderdeel van uw werk?

had u vooraf een duidelijk beeld van wat er van het rapport werd verwacht?

hoe verliep het maken van de onderzoeksopzet?

was er later nog behoefte om de onderzoeksopzet aan te passen?

hoe was de medewerking in het veld?

hoe heeft u de rol van ZonMw ervaren bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek?

hoe heeft u de rol van VWS ervaren bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek?

kunt u mij iets vertellen over de afronding en openbaarmaking van uw rapport?

bent u tevreden over het eindresultaat? graag een rapportcijfer

vindt u het programmatisch werken van ZonMw geschikt voor het evalueren van wetten?

zijn er nog andere dingen die u kwijt wilt over het evaluatieonderzoek?

heeft uw rapport voldoende aandacht gekregen?

kunt u zich vinden in het regeringsstandpunt? (niet bij WBMV en KZI)

vindt u dat deze wet over enige tijd opnieuw geëvalueerd zou moeten worden?

vindt u, als u kijkt naar de gevolgen, dat dit evaluatierapport de moeite waard is geweest?

zijn er nog andere dingen die u kwijt wilt over het specifieke gebruik?

tot slot:

is er iemand met wie ik volgens u zou moeten spreken?

is er documentatie die volgens u essentieel is?

mag ik uw naam vermelden in een lijst geïnterviewden in een bijlage van de rapportage?

Vragenlijst commissie

2002/..

datum:

hebben de acht evaluatierapporten aan uw verwachtingen beantwoord?

kunt u iets vertellen over de ontwikkeling van het programma Evaluatie regelgeving?

kunt u iets vertellen over het formuleren van de programmateksten voor de specifieke evaluatieonderzoeken?

hoe ziet u de rol van de CER bij een evaluatieonderzoek?

hoe ziet u de rol van VWS bij een evaluatieonderzoek?

hoe ziet u de rol van de begeleidingscommissie bij een evaluatieonderzoek?

heeft het programma Evaluatie regelgeving aan uw verwachtingen voldaan?

vindt u het programmatisch werken van ZonMw geschikt voor het evalueren van wetten?

zijn er nog andere dingen die u kwijt wilt over het werken met het programma Evaluatie regelgeving tot nu toe?

heeft u de indruk dat er voldoende kennis is genomen van de evaluatierapporten?

hebben de regeringsstandpunten die zijn verschenen aan uw verwachtingen voldaan?

verwacht u dat de evaluatierapporten leiden tot wijziging van de betreffende wetten?

vindt u, als u kijkt naar de gevolgen, dat deze evaluatierapporten de moeite waard zijn geweest?

vindt u dat de wetten over enige tijd opnieuw geëvalueerd zouden moeten worden?

zijn er nog andere dingen die u in dit verband kwijt wilt?

tot slot:

is er iemand met wie ik volgens u zou moeten spreken?

is er documentatie die volgens u essentieel is?

mag ik uw naam vermelden in een lijst geïnterviewden in een bijlage van de rapportage?

Bijlage 5

Reactie ZonMw-bestuur



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp
Staatssecretaris
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Laan van Nieuw Oost Indië 334
2593 CE Den Haag
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
T 070 349 5111
F 070 349 5100
info@zonmw.nl
www.zonmw.nl

Dossiernummer 70-70515-10
Ons kenmerk 2003/03134/ZONM
datum 21-03-2003
pagina 1 van 1

contactpersoon
mr. Corrette Ploem
T 070-3495148
F 070-3495395
ploem@zonmw.nl

betreft Rapport "Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw"

Geachte mevrouw Ross-van Dorp,

Met genoegen bieden wij u aan het evaluatierapport 'Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw' van mevrouw E.T.M. Olsthoorn-Heim. Dit rapport bevat de resultaten van een externe evaluatie van het programma evaluatie regelgeving gedurende de periode 1997-2002, en werd uitgevoerd in opdracht van het bestuur van ZonMw (hierna: het bestuur). Onderzoekster belicht in haar rapport een eerste reeks evaluatie-onderzoeken en daarmee opgedane ervaringen, geeft hierop kritisch commentaar en komt ten slotte tot algemene adviezen over het evalueren van wetten op het gebied van de gezondheidszorg.

Het bestuur heeft veel waardering voor het rapport. Het stelt vast dat het een gedegen analyse vormt van het evaluatie-onderzoek zoals dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden binnen het programma evaluatie regelgeving en de bredere context waarbinnen een en ander zich afspeelt. De evaluatie is ook van bijzondere betekenis vanwege het externe karakter van het onderzoek. Een begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van de heer mr. J. Kohnstamm, heeft op de (onafhankelijke) uitvoering van het onderzoek toegezien.

Bij dit schrijven geeft het bestuur een reactie op het rapport, meer in het bijzonder de hierin neergelegde aanbevelingen (zie hoofdstuk 6, blz. 51-58 van het evaluatierapport). In het rapport wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan. Deze richten zich tot:

- de opdrachtgever van evaluatie-onderzoek (uw ministerie);
- de Commissie evaluatie regelgeving;
- ZonMw.

De opdrachtgever

De aanbevelingen in het rapport die zich richten tot de opdrachtgever treft u met name aan op blz. 52-54 van het evaluatierapport (paragraaf 6.1). Het bestuur onderschrijft deze aanbevelingen. Er zijn twee aanbevelingen die in de ogen van het bestuur enig (aanvullend) commentaar behoeven.

ZonMw heeft als hoofdplichtgevers VWS en NWO

Formulering van de opdracht (blz. 53, laatste alinea/ blz. 54, eerste alinea)

Het bestuur zou in het licht van deze aanbeveling nog eens willen onderstrepen dat er een duidelijke relatie moet zijn tussen de omvang van de onderzoeksopdracht en het budget dat door het ministerie ter beschikking wordt gesteld. Tot op heden is het beschikbare budget bepalend geweest voor de omvang van het onderzoek. In de visie van het bestuur zou de omvang van de onderzoeksopdracht echter het budget behoren te bepalen.

Het uitzetten van wetsevaluaties (blz. 58, vierde alinea)

In het evaluatierapport wordt gesteld dat overwogen zou moeten worden het uitzetten van wetsevaluaties tijdelijk te beperken tot evaluaties die wettelijk verplicht zijn of aan de Tweede Kamer zijn toegezegd. Hierin kan het bestuur zich niet vinden. Een evaluatie-onderzoek dient vooral zinnig en relevant te zijn. Zo zijn er wetten zonder een verplichting tot evalueren, waarbij een evaluatie buitengewoon relevant kan zijn (zoals bijvoorbeeld een tweede evaluatie van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst). Ook kan worden gedacht aan een 'thematische wetsevaluatie', of wel een evaluatie van een bepaald thema dat in twee of meer samenhangende wetten is geregeld.

De Commissie evaluatie regelgeving

De aanbevelingen in het rapport die zich richten tot de Commissie evaluatie regelgeving treft u met name aan op bladzijde 54-58 van het evaluatierapport (paragraaf 6.2 en 6.3). Het bestuur kan zich in het merendeel van de aanbevelingen vinden. Hieronder worden slechts die aanbevelingen besproken die in de visie van het bestuur tot commentaar of nadere nuancering aanleiding geven.

De algemene programmatekst (blz. 57, tweede alinea)

Op blz. 57 van het evaluatierapport worden methodologische eisen geformuleerd waaraan systematisch evaluatie-onderzoek behoort te voldoen. Vervolgens wordt aanbevolen deze eisen in de algemene programmatekst op te nemen omdat zij als onderdeel van het programma zouden bevorderen dat wordt voldaan aan de opdracht, en mogelijk houvast kunnen geven bij selectie van onderzoekers en de begeleiding bij lopende evaluatietrajecten. Het bestuur onderschrijft met klem dat systematisch evaluatie-onderzoek aan methodologische eisen behoort te voldoen. Het betwijfelt echter of dit aan de hand van bovengenoemde aanbevelingen kan worden bereikt aangezien formulering van een aantal abstracte methodologische eisen nog geen garantie betekent voor adequate onderzoeksmethoden bij een concrete wetsevaluatie. Het bestuur verwacht in dit verband meer van uitbreiding van de Commissie evaluatie regelgeving met leden met methodologische kennis.

De specifieke programmatekst (blz. 56, tweede alinea)

Het bestuur meent - in navolging van het evaluatierapport - dat per wetsevaluatie een specifieke programmatekst moet worden opgesteld die precies, helder, relevant en uitvoerbaar is. Het voegt daaraan toe dat de opdracht niet (te) gedetailleerd moet worden opgesteld opdat de onderzoekers voldoende ruimte houden hun eigen onderzoeksopzet te formuleren.

ons kenmerk 2003/0134/ZonMw

Datum 21-03-2003

Pagina 4 van 4

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met een van de programmasecretarissen van het programma evaluatie regelgeving, Corrette Ploem of Mariëlle van Steekelenburg, telefoon 070-3495148/5149.

Met vriendelijke groeten,
namens het bestuur,


drs. Dick J.D. Dees
voorzitter



Henk J. Smid
secretaris

