

Samenvatting

Achtergrond en doel

Beleid krijgt juridisch vorm in wetten. In Nederland zijn bijna 1.800 wetten in werking. Met wetten wordt gepoogd om het gedrag van maatschappelijke actoren zoals burgers, bedrijven en uitvoerende organisaties in een bepaalde gewenste richting te sturen. Dat kan met interventies zoals communicatie en overreding, financiële prikkels zoals heffingen en subsidies, of met sanctiedreiging. Wetten bevatten dus interventies waarmee gedrag wordt gestuurd. Een tweede belangrijke functie van wetgeving is het geven van waarborgen: denk aan de rechtsbescherming van gehandicapte werknemers, of het waarborgen van een evenwichtige belangenafweging door het lokaal bestuur. Dat een wet in werking is getreden wil natuurlijk niet zeggen dat deze ook feitelijk werkt. De wet doet zelf immers niets maar moet in de samenleving door burgers, instanties, bedrijven worden 'gebruikt'. Wil een wet dus ook echt werken, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Denk alleen al aan de noodzakelijke kennisoverdracht en aan de inzet van middelen en menskracht voor implementatie. Doorwerking van wetgeving in de samenleving is een complex en tijdrovend proces. Een wet werkt alleen indien de normadressaten weten van de wet, deze willen gebruiken en ook in staat zijn om dat te doen.

De interventies in een wet zijn niet zomaar gekozen, maar op grond van een (meer of minder expliciete) redenering van de wetgever over hoe uitvoerders, burgers en bedrijven hierop zullen reageren. De wetgever beoogt met de interventies dus specifieke processen op gang te brengen. Deze processen duiden we aan met de term mechanismen. Zo lijken veel interventies gestoeld op de aanname dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsalternatieven een kosten-batenafweging maken. Daarom wordt bijvoorbeeld verwacht dat het opleggen van sancties en heffingen ongewenst gedrag ontmoedigt en subsidies gewenst gedrag bevorderen. Een ander mechanisme is dat de wetgever / beleidsmaker burgers en bedrijven beter kan bereiken als gemeenten een regierol krijgen in de beleidsuitvoering. Of de beoogde mechanismen daadwerkelijk worden geactiveerd, is afhankelijk van de *context* waarin de interventies 'landen'. Met context bedoelen we alle factoren in de omgeving van een wet die het verloop van processen en doelbereiking kunnen beïnvloeden. Zo is te vermoeden dat grote bedrijven met een grote jaaromzet en vastgestelde meerjarenplannen minder sterk reageren op een kleine innovatiesubsidie of een geringe boete dan bedrijven van beperkte omvang. De laatste decennia is steeds meer aandacht gekomen voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van wetten. Zo bevatten veel wetten tegenwoordig een evaluatiebepaling. Eveneens is meer aandacht gekomen voor de juridische kwaliteit van wetgeving. Deze leer- en verantwoordings'drang' heeft geleid tot een wassende stroom van wetsevaluaties. Daarmee wordt veel kennis gegenereerd. Tegelijkertijd dreigt informatie-'overload' en gebrek aan overzicht. Een van de mogelijkheden om daaraan tege-

moet te komen is het verrichten van syntheseonderzoek. Met een *synthese* worden bevindingen uit beleids- of wetenschappelijk onderzoek op grond van vóóraf gespecificeerde criteria systematisch onderzocht. Door de inhoud van wetsevaluaties bijeen te brengen kunnen we orde brengen in eerder vergaarde kennis en tevens *nieuwe* (overkoepelende) *kennisvragen* beantwoorden.

Dit rapport bevat het verslag van een syntheseonderzoek van wetsevaluaties. Wij hebben ons daarbij niet beperkt tot doelbereiking alleen, maar juist ook het 'hoe' onderzocht. Daarbij is gefocust op enerzijds mechanismen die met wetten moeten worden 'geactiveerd' en anderzijds op de *contextuele* condities waaronder dit wel of juist niet gebeurt. Bovendien hebben we juridische aspecten uit de evaluatieonderzoeken in kaart gebracht, zoals de mate waarin een wet verenigbaar is met andere wet- en regelgeving (externe consistentie).

Probleemstelling

De probleemstelling van deze synthese luidt als volgt: *Wat leren tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties van Nederlandse wetten in formele zin ons over de aard en opbrengsten van wetsevaluaties en wat leren zij ons over de aard en opbrengsten van wetten?* Deze probleemstelling is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen.

- Hoe hebben de Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht?
- Hoe is het gesteld met de methodologische kwaliteit van de wetsevaluaties?
- Hoe zijn de geëvalueerde wetten te typeren in termen van de aard van de interventies?
- Welke verwachtingen over de effectiviteit van wetgeving zijn te formuleren?
- Wat leren de evaluatierapporten ons over de doelbereiking van wetten en over de processen die met interventies in wetten worden geactiveerd?
- Welke contextuele factoren hebben invloed gehad op de mechanismen en de doelbereiking van wetgeving?

Wetten bevatten doorgaans niet één, maar meerdere interventies. We beogen inzicht te krijgen in (a) de typen interventies in wetten en (b) de mechanismen die met deze interventies moeten worden geactiveerd. In meerdere wetten en over beleidsterreinen heen wordt vaak gebruikgemaakt van dezelfde typen interventies, zoals verzelfstandiging, subsidies of boeten. Niet alleen interventies, maar ook de processen (*mechanismen*) die ze moeten activeren, zullen op elkaar lijken. De vraag is nu in hoeverre dezelfde beoogde mechanismen over wetten en beleidsterreinen terugkeren, in hoeverre deze zich in de praktijk ook realiseren en onder welke *contextuele* condities dit al dan niet het geval is.

Aanpak

Inventarisatie van wetsevaluaties en de 'wetsevaluatiefunctie'

Op grond van interviews met sleutelinformanten binnen de ministeries en deels op grond van het Evaluatie Overzicht Rijksoverheid zijn in totaal 127 titels van wetsevaluaties bijeengebracht. Aan de sleutelinformanten zijn tevens vragen voorgelegd over de wijze waarop evaluatie van wetgeving binnen hun ministerie is vormgegeven en hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan (de zgn. 'evaluatiefunctie').

Afbakening

Alleen volledige *ex post* (eind)evaluaties van gehele wetten die zijn afgerond in de periode 1998-2005, zijn in deze synthese betrokken. Tussentijdse en andere soorten (deel)evaluaties zijn buiten beschouwing gebleven. Het scannen van de 127 titels op deze criteria leverde uiteindelijk 75 bruikbare rapporten op.

Selectie op grond van methodologische kwaliteit

Om te kunnen worden opgenomen in deze synthese, dienen de wetsevaluaties aan methodologische minimumeisen van validiteit en betrouwbaarheid te voldoen. Er zijn uiteindelijk 59 van de 75 rapporten van voldoende methodologische kwaliteit bevonden voor verdere synthese. Van de aanvankelijke 127 titels is dat 46%.

Synthese

Van de voldoende valide en betrouwbaar gebleken wetsevaluaties is niet alleen de doelbereiking, maar zijn juist ook de tussen interventie en doelbereiking gelegen processen (mechanismen) in kaart gebracht. De met de wet beoogde mechanismen zijn daarbij geconfronteerd met de in de praktijk waargenomen processen. Bovendien is bezien of er contextuele factoren zijn die invloed hebben gehad op de feitelijke gebeurtenissen.

De wetsevaluatiefunctie

Hoe hebben Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht? In sommige ministeries krijgt de evaluatie van wetgeving vorm in vaste procedures voor uitbesteding of in een (semi-autonoom) onderzoeksinstituut. Dergelijke constructies komen vooral voor bij 'beleidsrijke' ministeries zoals VWS, Justitie, V&W en VROM. Het gemiddelde tijdsverloop tussen wet en evaluatie (over de periode 1998-2005) is vier jaar en zes maanden. Enkele informanten merkten op dat 'evalueren steeds sneller moet'. Wanneer we het gemiddelde over de eerste helft van de onderzoeksperiode (1998-2001) vergelijken met het gemiddelde over de tweede helft (2002-2005), dan zien we inderdaad een verschil: was het eerder vijf jaar, later is het drie jaar en acht maanden.

Het uitbesteden van wetsevaluatieonderzoek aan onderzoeksbureaus of universiteiten is gangbare praktijk geworden (85%). Bovendien wordt in alle ministeries veelvuldig gebruikgemaakt van begeleidingscommissies met externe experts, zowel bij intern als bij uitbesteed onderzoek. Of er kwaliteitsverschil bestaat tussen intern en uitbesteed evaluatieonderzoek was niet vast te stellen. Wel bleek dat, naarmate er meer tijdsverloop is tussen de inwerkingtreding en evaluatie van een wet, de validiteit en betrouwbaarheid van de evaluatie hoger is. Bijna alle opgespoorde ex post wetsevaluaties bleken in hoofdzaak empirisch, sociaal-wetenschappelijk van aard. In meer dan de helft van de 59 methodologisch voldoende bevonden wetsevaluaties ontbreekt een juridische analyse totaal. Voorzover deze wél aanwezig is, richt deze zich veruit het vaakst op de zogenoemde *externe consistentie*: in hoeverre een wet aansluit bij aanpalende wet- en regelgeving – zowel nationaal als internationaal (EU).

Het aantal wetsevaluaties blijkt samen te hangen met de mate waarin het beleid van een ministerie in formele wetgeving is vervat. De ministeries SZW, BZK, Justitie en VWS beheren niet alleen de meeste formele wetten, maar produceerden ook de meeste wetsevaluaties over de periode 1998-2005. Uitzonderingen op deze regel zijn Verkeer en Waterstaat (V&W) en Financiën, die relatief veel wetten in beheer hebben, maar weinig evaluaties kennen. Bij Economische Zaken (EZ) worden juist relatief véél evaluaties aangetroffen in verhouding tot het aantal formele wetten. De mate waarin wetten door evaluaties worden afgedekt verschilt dus tussen ministeries. Er valt over het algemeen geen duidelijke lijn te ontdekken in wanneer een wet nu wel en wanneer niet wordt geëvalueerd. Ruim 70% van 59 bestudeerde wetsevaluaties bleek 'wettelijk verplicht'. Andere directe aanleidingen voor wetsevaluatie zijn onder meer: politieke controverse, zwaarwegendheid en Europese regelgeving.

Effect of proces?

Zeker 60% van de wetsevaluaties is geheel of gedeeltelijk een *doelbereiksevaluatie*. De vraag in welke mate bepaalde wettelijke doelstellingen zijn bereikt staat centraal. Bijna tweederde van deze doelbereiksevaluaties bevat tevens een gedeeltelijke reconstructie van de uitvoering en/of van andere processen in de praktijk, zoals attitude- en gedragsveranderingen bij de doelgroep. Hier is dus sprake van een combinatie tussen doelbereikings- en (partiële) procesevaluatie. Eéntiende van de rapporten bevat een zuivere procesevaluatie. Onder de wetsevaluaties bevinden zich geen *effectiviteitsonderzoeken* in strikte zin. Bij dit type onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking ook feitelijk aan de wet is toe te schrijven. Daarvoor is onderzoek vereist met een experimentele opzet, onder meer met controlegroep(en).

De aard van de interventies in wetten

Bestuurlijke, financiële of juridische interventies

In de bestudeerde wetten zijn drie typen interventies onderscheiden.

- Interventies op uitvoerende instellingen (*bestuursinstrumenten*). Denk aan de opdracht aan gemeenten om een centrale wet uit te voeren of aan de prikkel tot samenwerking tussen ketenpartners zoals gemeenten, scholen of ziekenhuizen.
- Juridische interventies, die we eng interpreteren als de afdwingbare rechten, plichten en verboden voor normadressaten. Het afdwingen kan gebeuren met sancties, zoals boetes of gevangenisstraffen of door claims bij de civiele rechter.
- *Financiële interventies*, waarmee consequenties worden verbonden aan gedrag via subsidies of heffingen.

In ruim driekwart van de geëvalueerde wetten wordt in meer of mindere mate gebruikgemaakt van bestuursinstrumenten, al of niet gecombineerd met juridische interventies in de vorm van afdwingbare ge- en verboden en vergunningenstelsels. Meestal zijn afdwingbare rechten, verplichtingen en verboden niet gericht op uitvoerende instellingen, maar op burgers en/of bedrijven. In 13% van de geëvalueerde wetten zijn deze juridische interventies overheersend. In het resterende deel van de wetten (10%) vormen subsidies of heffingen de belangrijkste interventies.

Het interventietype communicatie, ten slotte, komt niet in concrete wetsartikelen en in slechts een vijftal wetsevaluaties voor. Niettemin is het waarschijnlijk dat veel van flankerende communicatie gebruik wordt gemaakt, om normadressaten met bestuurlijke juridische en financiële interventies bekend te maken.

Normadressaten

Tot wie richten de wetsartikelen zich? Die normadressaten kunnen in de eerste plaats (groepen) burgers zijn of bedrijven. In de tweede plaats kan sprake zijn van sturing op uitvoerende instellingen als scholen, ziekenhuizen en 'ketenpartners' in de handhaving, door middel van opdrachtverlening, bijsturing van de uitvoering en toezicht.

Uitvoerende instellingen zijn veruit de belangrijkste normadressaat van de geëvalueerde wetten. Zij worden door zo'n 80% van de wetten aangesproken en 40% van de wetten is zelfs *uitsluitend* op uitvoerders gericht. In 43% van de wetten worden náást uitvoerders ook burgers of bedrijven met de wet aangesproken. Denk aan de 'sociale partners' (werknemers, werkgevers) in combinatie met bestuursorganen als de sociale dienst of UWV. De resterende 17% van de geëvalueerde wetten heeft alleen burgers of bedrijven als normadressaat.

Juridische sturing (handhaving en sancties) blijkt verreweg het vaakst gericht op burgers en/of bedrijven en niet op uitvoeringsinstellingen of

'ketenpartners'. Een uitzondering vormt de wetgeving van VWS, tenminste, als we artsen en ziekenhuizen beschouwen als 'uitvoerders'. Deze normadressaten worden vaak wél onderworpen aan juridische sturing, bijvoorbeeld wanneer de volksgezondheid of fundamentele mensenrechten in het gedrang komen.

Doelen en doelbereiking

Wat betreft de mate waarin gestelde doelen zijn behaald, wordt in de meerderheid van de methodologisch toereikende wetsevaluaties (41 uit 59) een *gemengd oordeel* gegeven. In deze gevallen wordt bijvoorbeeld 'een ontwikkeling in de gewenste richting' op de doelindicatoren waargenomen, of wordt geoordeeld dat enkele subdoelen zijn bereikt. Een elftal rapporten valt positief op wat betreft de bevonden mate van doelbereiking. Volgens de onderzoekers zouden de wetten hier in grote mate de geformuleerde doelen hebben helpen bereiken. Bij zes andere wetten was het omgekeerde het geval: hier schatte men de mate van doelbereiking juist laag in.

Doelbereiking naar type interventie

Of het type interventie in een wet verschil maakt voor de doelbereiking, kan met deze synthese niet duidelijk worden bevestigd. Wel vallen de 18 wetten met alleen bestuurlijke interventies het vaakst in de categorie hoge doelbereiking. Deze wetten zijn te vinden op verschillende beleidsterreinen: onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Met deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) aangestuurd in het uitoefenen van hun uitvoerende, toezichthoudende of handhavende taken of in de besluitvorming op lokaal niveau.

27 wetten bevatten naast bestuurlijke ook juridische interventies. Meestal zijn de bestuurlijke interventies gericht op uitvoerende instellingen, terwijl de juridische interventies zich richten tot burgers of bedrijven. De mate waarin deze wetten aan de doelstellingen hebben voldaan is middelmatig.

De acht wetten die uitsluitend juridische interventies bevatten zijn meestal op burgers en bedrijven gericht. De doelbereiking van deze wetten is middelmatig. De enige wet met uitsluitend financiële interventies is de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, die bedoeld is om bedrijven met behulp van een financiële prikkel tot innovatie te bewegen. Deze wet blijkt ten dele aan haar doelstellingen te hebben voldaan. De resterende vijf wetten bevatten behalve financiële ook juridische interventies. Dit is meestal om naleving af te dwingen en misbruik van de financiële regelingen tegen te gaan. De wetgever richt zich daarbij op uiteenlopende normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). De doelbereiking van deze wetten is middelmatig.

Doelbereiking naar normadressaat

De normadressaat van een wet maakt verschil voor de mate van doelbereiking. De doelbereiking blijkt middelmatig wanneer burgers of bedrijven rechtstreeks met wetgeving worden aangestuurd. Wanneer naast burgers of bedrijven óók uitvoerders worden aangestuurd, lijkt de doelbereiking van wetten geringer. Mogelijk heeft dit te maken met het filter dat de uitvoerende instellingen vormen op de interventies die uiteindelijk burgers en bedrijven bereiken. De doelbereiking is het hoogst wanneer uitsluitend uitvoerende instellingen normadressaat zijn.

Doelbereiking naar ambitieniveau en tijdsverloop

Het tijdsverloop tussen de aannahme en de evaluatie van een wet vormt een stevige verklaring voor de mate van bevonden doelbereiking. De evaluaties die een aanzienlijke doelbereiking rapporteren, vonden na verloop van gemiddeld zo'n zeven jaar en acht maanden plaats, terwijl de evaluaties van wetten met een gering bevonden doelbereiking gemiddeld al na ongeveer twee jaar en vier maanden plaatsvonden.

Er lijkt tevens verband te bestaan tussen het *ambitieniveau* van een wet en de mate van gerapporteerde doelbereiking: naarmate de wet ingrijpender aanpassing van het gedrag van normadressaten vraagt, neemt de doelbereiking af. Dit verband is minder duidelijk dan dat met het tijdsverloop.

Mechanismen in wet en praktijk

Een wet omvat vaak niet één maar meerdere interventies, die in de praktijk verschillend kunnen uitwerken. Door te focussen op de wet in zijn geheel, blijven de tussengelegen processen een zwarte doos. In het volgende is het object van analyse daarom niet een wet, maar processen die met wettelijke interventies worden beoogd. Deze worden hier mechanismen genoemd. In de 59 bestudeerde wetsevaluaties hebben we in totaal elf typen beoogde 'mechanismen' (of ketens van gebeurtenissen) aangetroffen, die in meerdere wetten terugkeren. Zes daarvan zijn te typeren als *institutionele mechanismen*. Dit zijn zelfsturing, checks & balances, integrale aanpak, regierol (gemeenten, arrondissementen), organisatieverzelfstandiging en versobering.

Naast institutionele mechanismen hebben we vier *sociale mechanismen* aangetroffen. Hierbij gaat het om directe interventies op het gedrag van burgers en bedrijven, zoals scholieren, werkgevers, potentiële criminelen, verzekeraars en nieuwkomers. Dit zijn rechtshandhaving, bescherming van rechtspositie, financiële prikkels en communicatie/overreding. Maar weinig wetsevaluaties bevatten een expliciete reconstructie van zowel de beoogde mechanismen als van de feitelijke processen. De meeste onderzoekers leggen de nadruk op *feitelijke* gebeurtenissen en processen in het licht van de wet. In maar liefst tweederde van de wetsevaluaties wordt daarbij op de *implementatie* ingegaan. Daaronder vallen onder meer de toekenning van bevoegdheden, de toedeling van financiële en

personele middelen, het ontwikkelen en uitvoeren van protocollen en het afbakenen van nieuwe rollen voor uitvoerders.

Institutionele mechanismen

Voor het bewerkstelligen van bestuurlijke processen, zoals de zelfsturing van scholen en gezondheidszorginstanties, meer 'checks and balances' in het gemeentebestuur en de verzelfstandiging van voormalige overheidsdiensten, zijn uitvoerende instellingen met een publieke taak verantwoordelijk en niet burgers of bedrijven. Deze institutionele mechanismen moeten worden geactiveerd met bestuurlijke interventies zoals kaderregulering, opdrachtverlening aan of bijsturing van uitvoerende instellingen. Maatschappelijke doelen, zoals een veiliger samenleving, worden hier hoogstens indirect mee gediend.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de beoogde institutionele mechanismen? Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin Bloedbanken en Staatsbosbeheer, wordt overwegend positief geoordeeld. Er zijn goede vorderingen op doelindicatoren zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. De knelpunten zijn relatief gering. Men oordeelt eveneens (voorzichtig) positief over het mechanisme van 'checks and balances'. Op meerdere fronten krijgen lokale en regionale besturen meer tegengas. Dit neemt het bestaan van enkele aanzienlijke knelpunten echter niet weg. Zo zouden de checks en balances op onderdelen zijn 'doorgeslagen', waardoor lokale volksvertegenwoordigers te veel op details en te weinig op hoofdlijnen controleren.

Gematigd positieve ontwikkelingen tekenen zich af bij enkele andere institutionele mechanismen, te weten het toekennen van een regierol aan gemeenten, het bewerkstelligen van een integrale aanpak (o.a. door universiteiten) en het realiseren van versobering en transparantie. Deze processen lijken zich in de gewenste richting te ontwikkelen. De resultaten liggen echter nog sterk in de outputsfeer en vertellen ons maar weinig over de relatie tussen mechanisme en doelbereiking.

Sociale mechanismen

Bij de *sociale mechanismen* gaat het om directe interventies op het gedrag van burgers en bedrijven. Verwacht wordt bijvoorbeeld dat bedrijven met een wettelijke subsidie een financiële prikkel ondervinden om meer aan research & development te doen. Verder wordt aan rechtshandhaving gedaan, door verboden en verplichtingen te koppelen aan vergunningenstelsels en aan bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke sancties. Met deze interventies wordt verwacht dat de door burgers en bedrijven geanticiperde kosten van wetsovertreding toenemen, waardoor zij de verboden en verplichtingen (beter) gaan naleven.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de beoogde sociale mechanismen? De bekendheid met en de acceptatie van het mechanisme rechtshandhaving is groot en de 'output' (in de vorm van vorderingen

en boeten) groeit. Niettemin bestaat kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het aan een proactief vervolgingsbeleid. Sancties worden in de praktijk maar weinig opgelegd en de objectieve controle- en detectiekansen zijn dan ook klein. Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog. Wellicht speelt de *subjectieve*, door burgers gepercipieerde pakkans hier een belangrijke rol. Deze zou hoger kunnen liggen dan de objectieve pakkans.

Factoren buiten de wet om kunnen een belangrijke drijfveer van nalevingsgedrag zijn. Een voorbeeld is de wet die het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen regelt (Wvgs). Deze wet behoefde nauwelijks handhaving omdat de bepalingen vanwege stevige concurrentie in de sector toch wel worden nageleefd. Prikkel uit de context (hier: de markt) hebben buiten de wet om mechanismen geactiveerd, die in dit geval tot naleving hebben geleid. Hier zijn dus andere dan de met de wet beoogde mechanismen werkzaam.

Over de andere sociale mechanismen kunnen we gezien de beperkte bevindingen in de evaluaties geen uitspraken doen.

Het elfde en laatste mechanisme, te weten publiek-private afstemming, is te beschouwen als een *mengvorm* tussen institutioneel en sociaal. Denk bijvoorbeeld aan de beoogde samenwerking tussen gemeenten en sociale partners in de bevordering van de re-integratie van arbeidsgehandicapte werknemers. In termen van samenwerking en afstemming is veel output gerealiseerd, maar of de doelbereiking ermee is gebaat zal moeten worden afgewacht.

Algemene opbrengsten en knelpunten

Over de hele linie van mechanismen zien we een aantal algemene *opbrengsten* herhaaldelijk terug. We rangschikken ze hier naar de frequentie waarmee ze in rapporten vóórkomen.

- een redelijke tot grote mate van acceptatie van de wetsteksten door normadressaten;
- de begrippen in de wetstekst worden helder gevonden;
- er hebben veel implementatieactiviteiten plaatsgevonden, zoals de vertaling van regels naar uitvoeringskaders en de ontwikkeling van procedures op decentrale niveaus;
- de wet zou hebben gefungeerd als breekijzer of hefboom voor verandering.

Naast opbrengsten zijn er *knelpunten* die herhaaldelijk voorkomen.

- onduidelijkheid van de met de wet beoogde rolverdeling of taakafbakening tussen uitvoerende instellingen;
- gebrek aan capaciteit voor implementatie en tenuitvoerlegging van de wetgeving, vooral op lokaal niveau;
- toegenomen bestuurslast naar aanleiding van de wet (swijziging);

- onvoldoende kennis van de inhoud van de wet bij betrokkenen;
- te weinig maatwerk of flexibiliteit, rigide tenuitvoerlegging;
- cliënten- of burgerbelangen staan nog lang niet altijd centraal in de werkwijze van uitvoeringsinstellingen.

De invloed van context

De resultaten van institutionele en sociale mechanismen blijken niet algemeen geldend, maar afhankelijk van omgevingsfactoren (context). De variatie tussen regio's, gemeenten en organisaties is aanzienlijk en soms zelfs overheersend. De factoren die de werking van wetten beïnvloeden blijken van zeer uiteenlopende aard. Zij zijn in te delen op macro-, meso- en microniveau.

Macrocontext

- maatschappelijke en economische ontwikkelingen (emancipatie, conjunctuur);
- aanpalende wet- en regelgeving, beleid;
- complexiteit van de problematiek;
- Europese Unie.

Mesocontext

- concurrentie, marktwerking;
- organisatiecultuur / bestuurscultuur;
- schaalgrootte / fusies;
- korte-termijnproblemen (bijv. overbelasting);
- sociale relaties.

Microcontext

- gevoeligheid voor kosten & baten;
- type doelgroep;
- startniveau (bijv. van scholieren, inburgeraars).

Veel contextuele factoren hebben invloed op meerdere typen mechanismen. We noemen hier de belangrijkste.

Op macroniveau wordt ten eerste aan EU-wet- en -regelgeving een 'complicerende' invloed op de werking van mechanismen toegedicht. Ten tweede is de aard van de aan te vatten problematiek een macrofactor. Naarmate het te attaqueren probleem complexer en ongrijpbaarder wordt, neemt het sturende vermogen van de wetgever af.

Op mesoniveau speelt ten eerste de 'organisatie- of bestuurscultuur' een rol. Naarmate de bestuurscultuur beter aansluit bij de wettelijke instrumenten en doelen wordt er meer bereikt, is de conclusie die we kunnen trekken. Ten tweede is de schaalgrootte van de uitvoerende instellingen en bedrijven die met wetten worden aangestuurd, van invloed. Hoe groter een instelling of bedrijf, des te meer capaciteit deze heeft om de wet uit te

voeren of anderszins na te leven. Ten derde voeren instellingen die meer ervaring hebben in de sfeer van het beoogde mechanisme de wet beter uit. Op microniveau zijn kenmerken van de individuen die deel uitmaken van de doelgroep bepalend voor de werking van mechanismen. Zo reageren 'grote' criminelen slecht op ontnemingswetgeving omdat ze beter in staat zijn verliezen te compenseren (en deze verliezen voor hen relatief klein zijn).

Enkele andere contextuele factoren hebben geen éénduidig positieve of negatieve invloed. Zo vertragen fusies enerzijds het werk van cliëntenraden, maar bieden ze tegelijkertijd mogelijkheden voor een betere samenstelling van die raden.

Het niet optreden van de beoogde mechanismen hoeft ten slotte nog niet te betekenen dat een wet zijn doelen niet bereikt. Door prikkels in de context kunnen ook heel andere mechanismen zijn geactiveerd die verantwoordelijk zijn voor eventuele doelbereiking. Denk bijvoorbeeld aan prikkels uit de markt, die maken dat bedrijven zich aan milieu- of veiligheidsnormen houden.

Tot slot

Met deze synthese is voor het eerst een overzicht geboden van de interventies, de normadressaten en de doelbereiking van wetten. Bovendien zijn de processen die zich tussen interventie en doel afspelen ('mechanismen') in kaart gebracht in samenhang met omgevingscondities. Hiermee is niet alleen licht geworpen op de vraag *of* wetten hun werk doen, maar ook *hoe* en onder welke *omstandigheden*. Dit onderzoek onderstreept dat zowel wetgevers als onderzoekers meer aandacht kunnen besteden aan de vraag hoe een wet tot de beoogde doelen moet leiden en aan de vraag *waarom* dit vervolgens wel of niet is gelukt.

