

# DE WETGEVINGSWALS: HOE WIJZIGINGEN IN REGELGEVING DE RECHTSSTAAT KUNNEN SCHADEN

*Job Buiting*<sup>1</sup>

## 1. INLEIDING

De Nederlandse wetgeving is op tal van terreinen complex en onoverzichtelijk. Dit maakt mede dat de trias politica hier onvoldoende zicht op heeft. De rechter betreft daarnaast enkel wetgeving in haar uitspraken in zoverre dit relevant is voor het betreffende geschil, en de uitvoerende macht voert wetgeving vaak slechts mechanisch uit. In dit essay wordt in zevenmijl-laarzen toegelicht dat ook de wetgevende macht, bestaande uit de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk, te weinig overzicht heeft over wetgeving en dat dit de rechtsstaat kan schaden (par. 2). De wetgever richt zich namelijk voornamelijk op het op punten aanvullen of wijzigen van bestaande wetgeving. De daarbij gehanteerde wetgevingstechniek maakt het voor de Tweede en Eerste Kamer, maar ook voor de burger, evenwel onvoldoende duidelijk welke gevolgen deze wijzigingen hebben en hoe deze wijzigingen passen in het geheel van geldende regels (par. 3). Ook het wetgevingskwaliteitsbeleid is niet genoeg gericht op het integraal verbeteren van bestaande wetgeving

---

1 Job Buiting is als wetgevingsjurist werkzaam bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hij schrijft een proefschrift over de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

(par. 4). Dit alles kan niet-naleving, onnodige of onbedoelde stapeling van regels tot gevolg hebben; zoals bleek bij de kinderopvangtoeslagaffaire kan de hierdoor ontstane wetgevingswals voor burgers grote gevolgen hebben.

## 2. DE RECHTSSTAAT VERDWIJNT BUITEN BEELD

Het lijkt op het eerste oog een vreemde stelling dat de wetgevende macht onvoldoende zicht heeft op de door haarzelf tot stand gebrachte wetgeving. Dit is echter toch het geval. Met de opkomst van de verzorgingsstaat vanaf de tweede helft van de vorige eeuw zijn er op vrijwel alle maatschappelijk relevante terreinen omvangrijke, ingewikkelde en logge wetgevingscomplexen geschapen. In dit essay wordt dit toegelicht met een aantal voorbeelden uit het onderwijs. Het onderwijs is (grotendeels) gevat in vijf verschillende wetten met elk honderden wetsartikelen en tal van lagere regelgeving.<sup>2</sup>

In de praktijk wordt er vaak voor gekozen om wetgeving niet integraal te herzien (een zeer intensieve, kostbare en tijdrovende klus), maar slechts op punten te wijzigen. Aan het vervangen van de vijftig jaar oude Wet op het voortgezet onderwijs werd bijvoorbeeld bijna tien jaar gewerkt.<sup>3</sup> De nieuwe wet bevatte evenwel geen inhoudelijke wijzigingen, maar was gericht op het verbeteren van de consistentie, toegankelijkheid en bruikbaarheid van de voormalige wet.<sup>4</sup> Er kunnen goede redenen zijn voor het verkiezen van het op bepaalde punten wijzigen of aanvullen van het bestaande wetgevingscomplex in plaats van integrale

---

2 Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs 2020, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op de expertisecentra en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

3 *Stb.* 2020, 379.

4 *Kamerstukken II* 2019/20, 35297, nr. 3, p. 1.

herziening van wetgeving, bijvoorbeeld omdat uit onderzoeken, signalen of incidenten blijkt dat de betreffende wetgeving wel als geheel, maar niet op bepaalde specifieke punten functioneert. Ook is het enkel op punten wijzigen van wetgeving begrijpelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, de burger zit er immers niet op te wachten dat de spelregels elke paar jaar wijzigen.

Werken met wijzigingswetten is dan ook de praktijk geworden. Op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap haalden bijvoorbeeld van 2018 tot en met 2022 64 wetten in formele zin het Staatsblad, waarvan 62 wetten die louter op bepaalde punten bestaande wetten wijzigden.<sup>5</sup> De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, die in 1994 in werking is getreden, is zelfs al bijna 250 keer gewijzigd.<sup>6</sup> De discussie(s) tussen de regering en de Tweede en Eerste Kamer over de geldende regels in het hoger onderwijs zijn in belangrijke mate gevoerd door de lens van deze wijzigingen. De wijzigingen in de wet zijn namelijk hetgeen waarover uiteindelijk in beide Kamers gestemd kan worden. De rest van de wet blijft in die discussie vaak grotendeels of zelfs geheel buiten beschouwing. In de praktijk kunnen delen van wetgeving hierdoor tientallen jaren voortbestaan zonder dat er aandacht voor is of zij nog steeds relevant of bij de tijd zijn. Zo bleek in het hoger onderwijs dat de hoofdregel dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt

---

5 In dit onderzoek is gekeken naar de Staatsbladen die zijn gepubliceerd vanaf 2018 tot en met 2022 onder de vlag van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de telling zijn begrotingswetten niet meegenomen. De twee nieuwe wetten die in de genoemde periode tot stand zijn gekomen, zijn de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (*Stb.* 2020, 391) en de Wet register onderwijsdeelnemers (*Stb.* 2020, 391).

6 *Stb.* 1992, 593. Zie voor een compleet overzicht van de wijzigingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2023-01-01/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht> (geraadpleegd op 15 maart 2023).

gegeven al jaren niet (meer) wordt nageleefd of gehandhaafd.<sup>7</sup> Dit kwam pas aan de orde toen het gros van de opleidingen al in het Engels werd gegeven. Over de wenselijkheid hiervan valt te twisten, maar vaststaat dat de regering en het parlement – de formele wetgever – niet bij deze wezenlijke verandering betrokken zijn geweest. De geldende regel was simpelweg in de loop der tijd door eenieder vergeten, de wetgeving waarin deze regel was gevat walste ondertussen evenwel door.

Het ontbreken van een brede blik op het bestaande wetgevingscomplex kan dan ook tot gevolg hebben dat specifieke regels door burgers, ondernemingen of overheden niet meer nageleefd worden terwijl dit wel zou moeten. Bij de kinderopvangtoeslagenaffaire bleek daarnaast dat het ontbreken van een duidelijk beeld van het geheel aan geldende wetgeving kan leiden tot een onbedoelde stapeling van regels over onder meer fraude, met groot onrecht tot gevolg. Ten slotte kan het in stilte laten voortbestaan van wetgeving ertoe leiden dat regels worden nageleefd die niet meer relevant zijn. Een transparante en rechtvaardige rechtsstaat vereist dan ook constante aandacht voor de kwaliteit en relevantie van onze wetgeving.

### 3. DE KUNST VAN HET WIJZIGEN

Dat een brede blik op de bestaande wetgeving lijkt te ontbreken, kan mede komen door de vormgeving van onze wetten; zij

---

7 Zie artikel 7.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Zie hierover onder meer *Kamerstukken II 2022/23*, 31288, nr. 1008 (Motie van het lid Omtzigt c.s. over het ontwikkelen en handhaven van heldere normen voor de onderwijstaal Nederlands) en A. de Groot e.a., ‘Door handhaven van taalwet kan Dijkgraaf twee problemen oplossen’, *Scienceguide* 18 februari 2023, raadpleegbaar via: [www.scienceguide.nl/2023/02/door-handhaven-van-taalwet-kan-dijkgraaf-twee-problemen-oplossen/](http://www.scienceguide.nl/2023/02/door-handhaven-van-taalwet-kan-dijkgraaf-twee-problemen-oplossen/) (geraadpleegd op 28 februari 2023).

moeten namelijk *beknopt* worden geformuleerd.<sup>8</sup> Beknoptheid wordt in het bijzonder bij wijzigingswetten tot een kunst verheven. Een wijziging van een wet wordt geformuleerd als ware het een instructie voor een achttiende-eeuwse drukpers letterzetter. Enkel de woorden of de zinsdelen die worden gewijzigd of vervangen en hun positie in de wet worden benoemd. Dit kan op het eerste oog voor de leek onbegrijpelijke wetswijzigingen tot gevolg hebben, terwijl de gevolgen van deze wijzigingen groot kunnen zijn. Bijvoorbeeld:

‘B

Artikel 1.4.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt “met uitzondering van de artikelen 7.1.1” vervangen door “met uitzondering van de artikelen 7.1.1, 7.1.5”.

2. Onderdeel c komt te luiden:

c. de commissie van beroep voor de examens, bedoeld in artikel 7.5.3,.

3. Onderdeel d vervalt.’<sup>9</sup>

Hoewel dit op het eerste oog niet te zien is, worden met de hiervoor aangehaalde wijziging studenten van niet-bekostigde onderwijsinstellingen uitgesloten van bepaalde rechtsbeschermingsmogelijkheden. De huidige wetgevingstechniek draagt dan ook bij aan het in nevelen hullen van regels die niet gewijzigd worden. Hierdoor is het voor bijvoorbeeld de Tweede en

---

8 Aanwijzing 3.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

9 *Stb.* 2022, 134.

Eerste Kamer, maar ook voor de burgers op wie deze regels van toepassing zullen zijn, moeilijk in te schatten welke gevolgen een wetswijziging precies zal hebben binnen het geheel aan geldende regels. Ook de memorie van toelichting biedt geen soelaas, die richt zich namelijk tevens voornamelijk op het beschrijven van de wijziging in kwestie en niet op het stelsel als geheel. De wetgevingstechniek kan evenwel transparanter gemaakt worden; bijvoorbeeld door bij elke wijzigingswet een integrale wetstekst te verstrekken, zodat de beoogde wijzigingen zichtbaar worden in het grotere geheel van de wet.<sup>10</sup>

#### 4. KWALITEIT VAN DE WIJZIGINGEN

Uit het voorgaande volgt de stelling dat de bestaande wetgeving, en de wijzigingen die hierin worden aangebracht, te complex zijn om eenvoudig te overzien. Het kabinet heeft zich de afgelopen jaren evenwel ingespannen om de kwaliteit van wetgeving op meerdere vlakken te verbeteren. Zo zijn er meer dan twintig verplichte kwaliteitseisen geïntroduceerd, zoals de *data protection impact assessment*, doenvermogenstoets, toets op effecten op gendergelijkheid en het Handboek meting regeldrukkosten.<sup>11</sup> Daarnaast dient sinds 2011 nieuwe regelgeving in beginsel ter internetconsultatie aangeboden te worden, zodat het commentaar van belanghebbenden hierin verwerkt kan worden. Tevens zijn er onafhankelijke organen die de wetgever van advies

---

10 Dat dit mogelijk is blijkt onder meer uit de geconsolideerde wettekst van de Wet taal en toegankelijkheid die aan de Eerste Kamer is aangeboden (zie bijlage bij *Kamerstukken I* 2019/20, 35292, B). De Eerste Kamer heeft tevens recent een motie aangenomen die oproept om geconsolideerde teksten te gaan gebruiken (*Kamerstukken I* 2021/22, 35788, I).

11 Zie over de verplichte kwaliteitseisen voor wetgeving uitgebreider: [www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen](http://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen) (geraadpleegd op 28 maart 2023).

dienen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk en de Afdeling Advisering van de Raad van State. Deze eisen, consultaties en adviezen hebben echter met elkaar gemeen dat zij alle gericht zijn op een specifiek concept-wijzigingswetsvoorstel. Zij kunnen zich dan ook niet uitstrekken tot het gehele wetgevingscomplex en worden dan ook in beginsel beperkt door het onderwerp waarin de betreffende minister een wijziging wil aanbrengen. Bestaande wetgeving wordt dus niet opnieuw getoetst, ook hoeft dit niet opnieuw als geheel ter consultatie of advies te worden voorgelegd.<sup>12</sup> Delen van wetgeving die niet worden gewijzigd, kunnen dan ook in de luwte blijven voortbestaan, ongeacht of ze nog relevant zijn of functioneren.

## 5. CONCLUSIE

Uit het voorgaande blijkt dat de Nederlandse wetgeving te omvangrijk is geworden om regelmatig integraal te herzien. Het wijzigen van bestaande regels is daarom de norm. Bij deze wijzigingen blijft de bestaande, alsmaar door walsende wetgeving als geheel buiten beeld. Dit wordt versterkt doordat de wetgevingstechniek ondoorzichtig is en het wetgevingskwaliteitsbeleid voornamelijk is gericht op de wijzigingswet. Hierdoor hebben de regering en Staten-Generaal, en de burger, geen zicht op het gehele wetgevingscomplex op een bepaald terrein. Dit

---

12 Het ontbreken van een mogelijkheid voor burgers om via een website aanbevelingen te doen over bestaande wetgeving valt ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) op. Zie hierover M. Bokhorst 'Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen', *Regelmaat* 2023/1, p. 10 en OESO, OECD 'Regulatory Policy Outlook 2021', voor wat betreft Nederland raadpleegbaar via: [www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1en/z1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1en&\\_csp\\_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1en/z1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book) (geraadpleegd op 3 mei 2023).

kan rechtsstatelijke ongevallen tot gevolg hebben, zoals niet-naleving, onnodige of onbedoelde stapeling van regels. Het is dan ook van belang dat de wetgevingstechniek wordt aangepast zodat in een oogopslag zichtbaar kan zijn hoe een wijziging past in de gehele wet. Ook moet het wetgevingskwaliteitsbeleid aangepast worden zodat de geldende kwaliteitseisen, consultaties en onafhankelijke adviezen geregeld worden toegepast op het gehele wetgevingscomplex. Alleen zo kan voor en door alle betrokken partijen een transparante en relevante wetgevingswals gedanst worden, hetgeen onmisbaar is voor een sterke rechtsstaat.