



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Staat van de wetgevingskwaliteit: een welkome nieuwkomer in wetgevingsland

Meuwese, A.C.M.; Jacobs, M.J.

Citation

Meuwese, A. C. M., & Jacobs, M. J. (2025). De Staat van de wetgevingskwaliteit: een welkome nieuwkomer in wetgevingsland. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 40(1), 3-6. doi:10.5553/RM/0920055X2025040001001

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261950>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Staat van de wetgevingskwaliteit: een welkome nieuwkomer in wetgevingsland

A.C.M. Meuwese & M.J. Jacobs

Op 12 november 2024 stuurde de Staatssecretaris Rechtsbescherming de allereerste ‘Staat van de wetgevingskwaliteit’ naar de beide Kamers. Volgens het document zelf is het ‘een periodiek terugkerende beschouwing over de ontwikkelingen van de kwaliteit van wet- en regelgeving en de uitdagingen die spelen op dat terrein (...) die het vorige kabinet in reactie op de toeslagenaffaire aan de Kamers heeft toegezegd’.¹ De gedachte achter dit document is onder meer dat deze beschouwing het gesprek tussen regering en parlement over de kwaliteit van wetgeving zou kunnen bevorderen. De keuze om een integrale benadering te combineren met een thematische, en dat met een kritisch beschouwende toon, maakt de Staat van de wetgevingskwaliteit een uniek en waardevol document. Toch valt er ook een aantal kanttekeningen bij te maken.

Eén kanttekening heeft betrekking op de ‘dataset’ die is gebruikt. Er is geen gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens. De Staat van de wetgevingskwaliteit is gebaseerd op ‘reflecties op recente ontwikkelingen in de kwaliteit van wetgeving’. Deze reflecties zijn op hun beurt afgeleid uit de inzichten uit de toetsing van en advisering over wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) uit de periode juni 2021 tot en met maart 2024, voor het thematisch verdiepende gedeelte aangevuld door adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Hier zijn op kwalitatieve wijze, en helaas zonder een expliciet toetsingskader, inzichten uit gedestilleerd, waarbij het gekozen tijdsinterval het mogelijk maakt ‘om afstand te nemen van de actualiteit en op zoek te gaan naar onderliggende trends en patronen’. Dit heeft geresulteerd in overkoepelende observaties over wetgevingskwaliteit en in enkele meer concrete conclusies, die gegroepeerd zijn onder vier centrale thema’s, die zich op hun beurt weer verhouden tot geconstateerde en later uitgewerkte dilemma’s: menselijke maat en maatwerk, compensatieregelingen, snelheid en flexibiliteit in het wetgevingsproces en bescherming van persoonsgegevens.

Wij vatten de analyse hier niet samen, aangezien de Staat van de wetgevingskwaliteit een goed leesbaar en leeswaardig document is, ook voor geïnteresseerden net buiten de kring van wetgevingsinsiders. Dit komt deels doordat de tekst regelmatig herinnert aan aspecten van het thema ‘wetgevingskwaliteit’ die eigenlijk vanzelfsprekend zouden moeten zijn, maar wellicht wat in de vergetelheid zijn geraakt, of waarvan het op zijn minst verfrissend is deze eens uitgeschreven te zien.

1 Staat van de wetgevingskwaliteit, bijlage bij de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming van 12 november 2024, p. 3.

Een voorbeeld hiervan is het '[u]itgangspunt dat iedere bewindspersoon verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardig beleid en kwalitatief hoogwaardige wet- en regelgeving'.² Deel 1 van het stuk vormt op deze manier een allesbehalve droge inleiding op de inhoud en procedures van het wetgevingskwaliteitsbeleid.

In deel 2 komt het beschouwende karakter van het stuk vervolgens sterk naar voren als de drie rode draden, oftewel de terugkerende en centrale dilemma's worden geïntroduceerd: (1) maatwerk versus uitvoerbaarheid, (2) toename van compensatieregelingen versus (ongelijke) behandeling en (3) flexibel en snel wetgeven met inachtneming van rechtsstatelijke vereisten. In deel 3 wordt op de vier (hiervoor genoemde) centrale thema's gereflecteerd door per centraal thema te bezien hoe in het huidige wetgevingsbeleid wordt aangekeken tegen het betreffende thema, hoe bij de wetgevingstoetsing door JenV wordt nagegaan of er voldoende aandacht voor het thema is, en wat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het thema zegt. Dit alles is gelardeerd met veel concrete voorbeelden, wat het document inzichtelijk en lezenswaardig maakt. Tegelijkertijd is het ook een 'braaf' document, dat niet direct handvatten biedt voor verbetering van de kwaliteit van wetgeving, maar vooral inzet op 'bewustwording door te laten zien wat goed en wat minder goed gaat op bepaalde terreinen van de wetgevingskwaliteit'.³ Dit brengt ons bij onze belangrijkste wens voor de volgende editie: meer transparantie over de methodologie. Hoewel er geen reden is te twifelen aan de verbanden tussen de gepresenteerde inzichten en de 'dataset', was het wel aardig geweest meer concreet zicht hierop te hebben, en op wat meer systematische wijze dan middels losse voetnoten en tekstkaders.

Ook is een belangrijke beperking dat door de keuze van documenten waarin toetsing van nieuwe wetsvoorstellen is neergelegd als bronnen, de kwaliteit van bestaande wetgeving niet in beeld komt. Deze beperking lijkt duidelijk op het netvlies te staan: 'Het kabinet heeft vanzelfsprekend ook oog voor de kwaliteit van al langer bestaande wetgeving, bijvoorbeeld via inspanningen om hardheden in wetgeving op te sporen. Denkbaar is dat inzichten over bestaande wetgeving explicieter worden meegenomen in de analyse ten behoeve van de volgende editie.'⁴ In zijn aanbiedingsbrief schrijft de staatssecretaris, ogenschijnlijk in verband daarmee, dat bij een volgende editie van de Staat van de wetgevingskwaliteit 'ook andere signalen of rapporten inzake wetgevingskwaliteit' betrokken kunnen worden, zoals 'rapporten of jaarverslagen van de Hoge Colleges van Staat, de Hoge Raad, de Tweede Kamer, de Nationale Ombudsman en de Raad voor de rechtspraak', '[e]venals signalen van burgers en uitvoeringsinstanties (Staat van de uitvoering)'.⁵ Deze diversifiëring, waar we de kort in het stuk genoemde *Jaarrapportage juridische kwaliteit Rijk*⁶ wellicht aan toe kunnen voegen, valt toe te juichen.

2 Staat van de wetgevingskwaliteit, p. 8.

3 Staat van de wetgevingskwaliteit, p. 39.

4 Staat van de wetgevingskwaliteit, voetnoot 10.

5 Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming van 12 november 2024 over de Staat van de wetgevingskwaliteit, p. 2 en voetnoot 3.

6 Staat van de wetgevingskwaliteit, p. 6 en voetnoot 44.

De Staat van de wetgevingskwaliteit is een document dat duidelijke keuzes maakt, zowel qua bronnen als qua thema's. Dit wordt ook erkend door de staatssecretaris in zijn aanbiedingsbrief, waarin hij andere thema's, 'zoals grote stelselwijzigingen, vormen van overgangsrecht en de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving', eigenlijk al aankondigt voor de nieuwe editie. Maar de Staat van de wetgevingskwaliteit maakt ook een keuze op het vlak van het perspectief. Waar steeds meer aandacht is voor de rol van het Parlement bij wetgevingskwaliteit⁷ en het expliciete doel van de Staat ook is om de dialoog tussen de verschillende onderdelen van de wetgevende macht aan te zwengelen, kiest de Staat een vrij gouvernementele invalshoek.

Het is te vroeg om te kunnen rapporteren hoe een en ander zal landen bij de Kamers, die de Staat van de wetgevingskwaliteit nog niet behandeld hebben. De Tweede Kamer heeft de behandeling geagendeerd voor een nog ongepland commissiedebat van haar vaste commissie JenV over de Staat van de wetgevingskwaliteit. In de Eerste Kamer heeft de commissie JenV de behandeling aangehouden tot de aangekondigde beleidsbrief wetgevingskwaliteit.

Ondanks dat er zeker ook kanttekeningen te plaatsen zijn bij de eerste Staat van de wetgevingskwaliteit, is het een aanwinst voor wetgevingsland. Al direct in de paragraaf over de aanleiding van de Staat voor de wetgevingskwaliteit wordt ruiterslijk toegegeven dat al in 2003, naar aanleiding van de visitatiecommissie Zicht op wetgeving, een Staat voor de wetgeving is aangekondigd, maar dat het daar niet van was gekomen. Dat het er nu wel van is gekomen, heeft redenen die zeer pijnlijk en spijtig zijn. Toch stemt het hoopvol dat uit de negatieve collectieve ervaring die de toeslagenaffaire was, ook iets positiefs kan voortkomen.

Bijdragen

De Staat van de wetgevingskwaliteit zal zeker nog aandacht krijgen in toekomstige nummers van *RegelMaat*. Het huidige nummer bevat drie zelfstandige bijdragen over verschillende actuele thema's. In het eerste artikel van dit nummer leidt *Richard Neerhof* ons langs de recente jurisprudentie over de kenbaarheid van Europese normalisatienormen. Betekent deze het einde van een betaalmuur? Zijn antwoord is een gekwalificeerd 'ja, maar'. De Europese Commissie zal er niet onderuit kunnen de normalisatie-instellingen te compenseren voor het verlies aan inkomen en het profijtbeginsel zal onvermijdelijk op losse schroeven komen te staan, zo luidt zijn conclusie. De tweede bijdrage, van de hand van *Julia Laninga*, is getiteld 'Evenredige wetgeving: niet óf, maar hoe' en benadert de kwestie van responsief wetgeven vanuit een wetgevingskwaliteitsperspectief. Hoe kunnen de huidige evenredigheidseisen binnen het voorbereidingstraject worden geoperationaliseerd? Laninga ziet een centrale rol voor het 'ingrijpendheids criterium' en werkt deze uit. De derde bijdrage, die gebaseerd is op een combinatie van een klassiek-juridische analyse en empirische casestudies, werpt nieuw licht op de regulering van

7 Het volgende nummer van *RegelMaat* – 2025, afl. 2 – zal in het teken staan van 'de Tweede Kamer als medewetgever'.

rechtspersonen met een wettelijke taak (Rwt's). De auteur, *Job Buiting*, heeft ervoor gekozen alleen in te gaan op Rwt's die niet ook een zelfstandig bestuursorgaan zijn, omdat juist bij deze categorie het ontbreken van een metaregulerende kaderwet voor grotere diversiteit zorgt op het vlak van instelling, aansturing en toezicht.

Kortom: voor u ligt een aflevering van *RegelMaat* waarin al minstens twee van de vier centrale thema's van de Staat van de wetgevingskwaliteit worden ontwaard: menselijke maat en maatwerk (Laninga) en snelheid en flexibiliteit in het wetgevingsproces (Neerhof en Buiting).