



Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten

1. Aanleiding

Op woensdag 10 maart is gestemd over de Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen (35603). Hierbij zijn de amendementen nr. [38](#) en nr. [68](#) aangenomen. Na het vaststellen van de uitslag van de stemming over deze amendementen is door twee fracties plenair aangegeven dat zij abusievelijk “voor” gestemd hebben.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft in een [brief](#) van 11 mei 2021 aangegeven dat deze amendementen vergaande (financiële) gevolgen hebben en dat, mede afhankelijk van de behandeling in de Eerste Kamer, de regering voornemens is *‘deze onderdelen van het wetsvoorstel niet in werking te laten treden en deze later in een nieuw wetsvoorstel te wijzigen, waarover beide Kamers zich nogmaals kunnen uitspreken’*. De regering ziet zich gesteund in de bezwaren tegen de amendementen in deze vorm door het feit dat de beide amendementen aangenomen zijn doordat twee fracties abusievelijk voor deze amendementen hebben gestemd.

2. Reglement van Orde

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: RvOTK) kent bij stemming over amendementen twee mogelijkheden: een amendement is aangenomen of verworpen. Artikel 8.27, derde lid, van het RvOTK bepaalt dat een niet tijdig gemelde vergissing geen invloed heeft op de uitslag van de stemming. Dit betekent dus dat dit op gelijke wijze geldt voor amendementen die door een vergissing aangenomen zijn of juist verworpen zijn. Aangezien de stemmingsuitslag over de amendementen in het onderhavige geval al was vastgesteld, hadden de mededelingen van de fracties geen invloed op de stemmingsuitslag omtrent de betreffende amendementen. Er is dus geen discussie dat beide amendementen onderdeel uitmaken van het aangenomen wetsvoorstel 35603. Er wordt hierbij op gewezen dat er dan ook geen sprake is van een “foutieve stemming”, zoals gesteld door de Minister in zijn brief. De stemmingen hebben immers plaatsgevonden conform de daartoe vastgestelde regels in het RvOTK.

De Kamer heeft vervolgens het wetsvoorstel aangenomen zoals dat op dat moment luidde, derhalve inclusief de betreffende amendementen. Voor zowel per ongeluk aangenomen als per ongeluk verworpen amendementen of voor motieven die later zouden blijken geldt dat deze geen invloed kunnen hebben op de uiteindelijke tekst van het wetsvoorstel. Uit het gegeven dat de Kamer in meerderheid heeft ingestemd met de gehele wettekst, inclusief de betreffende amendementen, kan worden afgeleid dat er geen twijfel kan bestaan over de intentie van de Kamer op dit punt.

3. De inwerkingtredeingsbepaling

Wetsvoorstel 35603 bevat een zogeheten gedifferentieerde (of gefaseerde) inwerkingtredeingsbepaling. Artikel VII geeft aan:

“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. In dat besluit kan worden bepaald dat deze wet ten aanzien van het in artikel I, onderdeel M, voorgestelde artikel 19b terugwerkt tot en met 1 juli 2020.”

Blijkens artikel 4.22 van Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar) betreft dit (een variant op) een bijzondere inwerkingtredeingsbepaling. Volgens artikel 4.17 Ar treedt een wet normaal gesproken (als geheel) in werking op 1 januari of 1 juli van een kalenderjaar. Volgens artikel 4.17, vijfde en zesde lid, Ar kan een uitzondering gebruikt worden voor specifieke doelen die dan ook in de toelichting bij de regeling gemotiveerd moet worden.

In de aanwijzingen voor de regelgeving wordt niet precies afgebakend voor wat voor situaties de gedifferentieerde inwerkingtredeingsbepaling bedoeld is. Ook in de literatuur is er niet veel over geschreven. Wel is er een artikel van T.C. Borman over dit onderwerp uit 2011. Hij zegt hierover: *“In de Aanwijzingen staat niet in welk bijzonder geval dit alternatieve model kan worden gebruikt. Maar uit de formulering blijkt dat het gaat om gevallen waarin voorzienbaar is dat een wet of AMvB niet volledig in één keer, maar gefaseerd, in gedeelten, in werking moet worden gesteld. Zo’n gefaseerde inwerkingstelling kan wenselijk zijn in verband met een zorgvuldige invoering van de desbetreffende wet.”*¹ Hij wijst op enkele adviezen van de Raad van State bij wetsvoorstellen met een gedifferentieerde inwerkingtredeingsbepaling waarbij verzocht

¹ T.C. Borman, ‘Gedifferentieerde inwerkingtredeing: techniek en politiek’, in: *Regelmaat*, 2011-5, blz. 288-297.

wordt om een onderbouwing bij deze keuze en ook op een advies uit 2004 dat gedifferentieerde inwerkingtreding tot rechtsonzekerheid kan leiden.

Tegelijkertijd zijn er wel voorbeelden van wetten die slechts voor een deel in werking zijn getreden. Borman wijst bijvoorbeeld op Stb. 2011, 324. Dit is een gevolg van een toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer. Na een beschouwing over het al dan niet mogelijk zijn van het niet in werking laten treden van woorden, zinsdelen en delen van wetsartikelen is zijn conclusie: *"Uiteindelijk is dus de niet geheel bevredigende conclusie dat het van de door de wetgever beoogde inhoud van het artikel afhangt in hoeverre gedifferentieerde inwerkingtreding van een bepaald onderdeel (een artikellid, een zin, een zinsnede, een woord, enzovoort) van zo'n artikel mogelijk is."*

Borman concludeert dat het uiteindelijk altijd de wetgever is die de keuze moet maken om bepalingen definitief niet in werking te laten treden. Voor zover er voorstellen waren die nooit of slechts gedeeltelijk in werking zijn getreden zonder dat de wetgever daarbij betrokken was, dan waren dat meestal technische, niet politieke redenen, omdat de wet in juridische zin achterhaald was of eenvoudigweg niet uitvoerbaar bleek.

Het is niet bekend hoe vaak er vanwege inhoudelijke redenen door de regering is besloten om bepaalde onderdelen van een wet niet in werking te laten treden. Anders dan op verzoek van de Eerste Kamer lijkt dit zelden te gebeuren en dan vanwege meer technische redenen. Een enigszins vergelijkbaar voorbeeld is het nog niet in werking laten treden van een bepaling over een moratorium in de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening. Hierover is vanuit de Kamer het initiatief genomen om te komen tot een regeling van inwerkingtreding bij wet.²

In de toelichting bij wetsvoorstel 35603 wordt eigenlijk alleen gezegd dat er 'voorzien is in gedifferentieerde inwerkingtreding', zonder nadere motivering.³ In de nadere stukken wordt regelmatig gesproken over 'de inwerkingtreding van het wetsvoorstel' en over gelijktijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de amvb. Ook wordt een aantal keren gesproken over 'de beoogde inwerkingtreding per 1 juli 2021'.⁴ Er blijkt

² Zie Kamerstukken, 34450, nrs. 1-3.

³ Memorie van Toelichting, 35603, nr. 3, blz. 32 en 57.

⁴ Zie bijv. 35603, nr. 13, blz. 16 en 36; nr. 18, blz. 11; nr. 42, blz. 5; nr. 72, blz. 6; nr. 79, blz. 28, 36 en 43.

uit de stukken bij de behandeling niet dat de regering voornemens heeft om delen van het wetsvoorstel niet of op een ander moment dan 1 juli in werking te laten treden.

4. Grondwettelijke aspecten

Volgens artikel 84 van de Grondwet kan de regering tot op het moment waarop de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aangenomen een voorstel van wet wijzigen. De Eerste Kamer overweegt het wetsvoorstel zoals dit door de Tweede Kamer is aangenomen (artikel 85 Grondwet). Artikel 86 biedt de regering de mogelijkheid om een voorstel van wet in te trekken, zolang dat nog niet door de Staten-Generaal is aangenomen.

Bij de behandeling van beide amendementen heeft de regering aangegeven de beide amendementen om inhoudelijke redenen te ontraden. Voor amendement 38 is dit gedaan in een [brief](#) van 3 maart, voor amendement 68 in een [brief](#) van 10 maart. Er is echter niet aangegeven dat de amendementen onaanvaardbaar zijn. Bij de stemming over de amendementen heeft de Kamer dan ook niet kunnen voorzien welke vergaande consequenties aan aanvaarding zouden worden verbonden.

De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement. Echter, in het geval dat de Eerste Kamer niet kan instemmen met delen van een wetsvoorstel, kan deze Kamer een zogenaemde novelle afdwingen.⁵ Het onderhavige wetsvoorstel geeft echter de Minister en de Eerste Kamer de mogelijkheid de weg van de novelle ter zijde te schuiven.

In het eerder genoemde artikel geeft Borman aan dat Eerste Kamer wel eens gebruik maakt van een verzoek aan de minister om bepaalde delen van een wetsvoorstel niet in werking te laten treden. Hij geeft aan dat hiermee de ogenschijnlijk louter wetstechnische keuze voor een bepaling over gedifferentieerde inwerkingtreding een nieuw machtsmiddel voor de Eerste Kamer heeft opgeleverd, dat kan wedijveren met de novelle. Hij wijst erop dat de Eerste Kamer deze mogelijkheid soms gebruikt om invloed uit te oefenen op onderdelen van een wetsvoorstel, door van de regering te eisen dat bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel niet in werking treden. Die bepaling wordt dan gebruikt om tegemoet te treden aan onoverkomelijke bezwaren van de Eerste Kamer. Hij geeft daarbij diverse voorbeelden en de kanttekening dat hierbij, anders dan bij een novelle, de Tweede Kamer volledig buiten spel komt te staan. Ook kan het zijn dat de Tweede Kamer het met de novelle of het nieuwe wetsvoorstel niet

⁵ Een novelle is een wetsvoorstel dat een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel wijzigt. Een novelle doorloopt de gebruikelijke wetgevingsprocedure.

eens is. Dat roept onduidelijkheid op over de gevolgen voor de niet inwerking getreden bepalingen.

Ten slotte wijst hij er ook op dat artikel 88 van de Grondwet veronderstelt dat een aanvaard wetsvoorstel volledig in werking treedt. Daarbij is hij van mening dat het accepteren van het niet in werking laten treden van onderdelen in feite betekent dat de regering op deze manier altijd de bevoegdheid heeft om te beslissen of een door de Staten-Generaal aanvaarde en door de regering bekrachtigde wet wel ooit in werking zal treden.

In dit geval is het niet de Eerste Kamer die de regering een verzoek doet. Er is sprake van een andere situatie. De regering vraagt uitdrukkelijk aan de Eerste Kamer om te aanvaarden dat de stemming zoals die in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden ongedaan wordt gemaakt.

Binnen de gebruikelijke staatsrechtelijke verhoudingen zou het gezien de omstandigheden meer voor de hand liggen om met een novelle te komen, zodat beide Kamers van de Staten-Generaal zich erover uit kunnen spreken. Uit de Memorie van Antwoord blijkt echter dat de regering niet het voornemen heeft om vóór de stemming in de Eerste Kamer te komen met een novelle, maar met een 'later' wetsvoorstel, na inwerkingtreding van de rest van het wetsvoorstel. Ook is onduidelijk welke consequenties de regering aan beide aangenomen amendementen zou verbinden als de Eerste Kamer niet akkoord gaat met de voorgestelde procedure.

5. Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat de inwerkingtredingsbepaling van dit wetsvoorstel in technisch-juridische zin ruimte biedt voor gedifferentieerde inwerkingtreding. Onduidelijk is hoe vaak hiervan precies gebruikt wordt om bepaalde delen van een door Tweede en Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel niet in werking te laten treden. Anders dan op verzoek van de Eerste Kamer lijkt dit zelden te gebeuren en dan vanwege meer technische redenen.

Uit de stukken die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer voorlagen lijkt voorts het voornemen naar voren te komen om één moment van inwerkingtreding te hebben. De Minister heeft ten slotte verzuimd om tijdens de behandeling van het wetsvoorstel de gevolgen van het aannemen van deze amendementen volledig en transparant te delen met de Tweede Kamer.

Het geuite voornemen van de regering om deze delen van het wetsvoorstel niet in werking te laten treden, zet op deze wijze de Tweede Kamer als medewetgever buiten spel. Toepassing van een bepaling voor gedifferentieerde inwerkingtreding om andere reden dan bijvoorbeeld een motief van het voorbereiden van de uitvoering, kan zonder deze transparantie dan ook op gespannen voet staan met de grondwettelijke positie van de Kamer(s) als medewetgever. In hoeverre de toepassing in dit concrete geval rechtmatig is, is echter een politieke afweging.