

Dat komt later wel

*Het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding
voor wetten in formele zin beoordeeld vanuit het primaat van de
wetgever*

Martijn Alexander Staal, BSc LLB



Scriptie Master Rechtsgeleerdheid, afstudeerrichting Staats- en bestuursrecht
Universiteit Leiden

Scribent: Martijn Alexander Staal, BSc LLB

Studentnummer: 2699516

Datum: 2025-06-24

Scriptiebegeleider: prof. mr. L.F.M. (Luc) Verhey

Tweede lezer: prof. dr. A.C.M. (Anne) Meuwese

Aantal pagina's: 61

Aantal woorden (exclusief voorblad, auteursinformatie, abstract, voorwoord, inhoudsopgave, tabellenlijst, figurenlijst, tabellen, literatuurlijst en bijlagen; inclusief voetnoten): 15.401

Beschrijving voorblad: Een woordwolk met de meest voorkomende woorden in de in het Staatsblad gepubliceerde niet-begrotingswetten in de periode 1995-2024 in de vorm van de woorden “gedifferentieerde inwerkingtreding”.

Copyright © 2025 Martijn Alexander Staal, BSc LLB

Deze scriptie is vrijelijk beschikbaar onder de Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 4.0 Internationaal (CC BY-NC-SA 4.0) voorwaarden.

Meer informatie over deze voorwaarden is te vinden op <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.nl>. Delen en bewerken mag, maar alleen voor niet-commerciële doeleinden en onder dezelfde licentie.

Voor meer over de auteur en contactgegevens, zie martijn-staal.nl.

Abstract

In Nederland dient een wet haar eigen inwerkingtreding te regelen. In het huidige wetgevingsbeleid is het uitgangspunt dat aan de regering de bevoegdheid wordt gedelegeerd om bij koninklijk besluit het inwerkingtredingstijdstip van een wet vast te stellen. De regering kan ook de bevoegdheid gedelegeerd krijgen om dit tijdstip te kunnen differentiëren per onderdeel van de wet. De wet staat in dat geval gedifferentieerde inwerkingtreding toe. In het recente verleden leverde deze mogelijkheid in enkele gevallen staatsrechtelijke spanningen op wanneer de regering deze aanwende om een bij amendement geïntroduceerd onderdeel van een wet niet in werking te laten treden. Deze incidenten nopen tot het formuleren van een duidelijker normatief kader waarbinnen wetgever en regering moeten opereren bij het toestaan van en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Ook is het nodig om een beter beeld te krijgen van dit fenomeen in de wetgevingspraktijk.

In het Nederlandse staatsrecht wordt uitgegaan van het primaat van de democratisch gelegitimeerde wetgever. Uit dit primaat volgt in de context van de inwerkingtreding van wetten dat een wet die de grondwettelijke wetgevingsprocedure heeft doorlopen steeds zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking moet treden. Dit moet dan ook steeds het uitgangspunt zijn voor het normeren van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Dit onderzoek werkt dit uitgangspunt verder uit en formuleert voor de wetgever en regering elk vier principes die hun rol bij gedifferentieerde inwerkingtreding normeren. De wetgever dient bij zijn keuze of en zo ja hoe hij gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat invulling te geven aan de principes van uitzondering, motivering, doelbinding en nauwkeurige begrenzing. Voor de regering gelden bij haar keuze om gebruik te maken van een gedelegeerde differentiatiebevoegdheid ook de principes van uitzondering, motivering en doelbinding, en geldt daarnaast het principe van gehele inwerkingtreding.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de periode van 1995 tot en met 2024 maar beperkt invulling wordt gegeven aan de voor de wetgever en regering geldende principes inzake gedifferentieerde inwerkingtreding. Het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding lijkt inmiddels meer regel dan uitzondering, waarbij veelvuldig zeer ruime differentiatiebevoegdheid wordt gedelegeerd. De motivering door zowel wetgever en regering schiet met grote regelmaat tekort. De regering betracht wel enige terughoudendheid in het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding in de gevallen waarin dat wel mogelijk is, en laat wetten goeddeels volledig in werking treden. Tegelijkertijd hebben bij naar verwachting 54 tot 67 wetten in de onderzoeksperiode inhoudelijke, niet-invoeringstechnische redenen in strijd met het doelbindingsprincipe een rol gespeeld bij de totstandkoming van het inwerkingtredingsbesluit van de regering. Dat is fors meer dan de gevallen die tot nu toe in de literatuur zijn beschreven.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	6
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Onderzoeksmethodiek.....	9
2.3 Inwerkingtreding van wetten in formele zin.....	9
2.4 Het primaat van de wetgever.....	13
2.5 Gedifferentieerde inwerkingtreding beoordeeld vanuit het primaat van de wetgever.....	14
2.5.1 De verschijningsvormen van gedifferentieerde inwerkingtreding.....	14
2.5.2 Doel en noodzaak van gedifferentieerde inwerkingtreding.....	15
2.5.3 Invulling van gedifferentieerde inwerkingtreding door de regering.....	16
2.5.4 Staatsrechtelijke risico's bij gedifferentieerde inwerkingtreding.....	17
2.5.5 Een duidelijkere rol voor het primaat van de wetgever.....	19
2.6 Tussenconclusie.....	20
Hoofdstuk 3 Gedifferentieerde inwerkingtreding in de praktijk.....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Onderzoeksmethodiek.....	22
3.2.1 Verzamelde informatie.....	22
3.2.2 Dataset met niet-begrotingswetten gepubliceerd in de periode 1995-2024.....	23
3.2.2.1 Herkennen van inwerkingtredingsbepalingen.....	24
3.2.2.2 Koppelen van wetten aan inwerkingtredingsbesluiten.....	25
3.2.3 Inventariseren van de verschillende soorten wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten.....	26
3.2.4 Samenstellen van een steekproefverzameling.....	27
3.3 Analyse.....	30
3.3.1 De wetgever.....	30
3.3.1.1 Uitzondering.....	30
3.3.1.2 Motivering.....	32
3.3.1.3 Doelbinding.....	33
3.3.1.4 Nauwkeurige begrenzing.....	34
3.3.2 De regering.....	36
3.3.2.1 Uitzondering.....	36
3.3.2.2 Motivering.....	38
3.3.2.3 Doelbinding.....	38
3.3.2.4 Gehele inwerkingtreding.....	41
3.4 Tussenconclusie.....	42
Hoofdstuk 4 Conclusie.....	44
4.1 Aanbevelingen voor de wetgevingspraktijk.....	45
4.2 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	46
Literatuurlijst.....	47
Bijlage 1: Versies van de Aanwijzingen voor de regelgeving.....	49
Bijlage 2: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.....	50
Bijlage 3: Geïdentificeerde categorieën van wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten.....	55
Bijlage 4: Lijst en vindplaats van externe bijlagen.....	60

Tabellen

Tabel 1: De verschillende model-inwerkingtredingsbepalingen die in de Ar opgenomen zijn (geweest).....	12
Tabel 2: De labels voor motiveringen in de steekproefverzameling.....	28
Tabel 3: Totaal aantal niet-begrotingswetten per categorie.....	30
Tabel 4: Labels bij de aard van de motivering in de memorie van toelichting om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten.....	34
Tabel 5: Relatieve mate van begrenzing van de differentiatiebevoegdheid in niet-begrotingswetten met delegatie en differentiatie van de inwerkingtredingsdatum.....	36
Tabel 6: Aantal verschillende inwerkingtredingsdata per wet uit categorie 1.....	37
Tabel 7: Labels bij de aard van de motivering bij de inwerkingtredingsbesluiten om wel of geen gebruik te maken van de bestaande differentiatiebevoegdheid in de steekproefverzameling.....	40
Tabel 8: Mate van overlap tussen de motivering van de wetgever om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten en de motivering van de regering om hier gebruik van te maken in de steekproefverzameling.....	41
Tabel 9: Mate van gehele inwerkingtreding van de wetten uit de steekproefverzameling.....	42
Tabel 10: Wijzigingenoverzicht van de Aanwijzingen voor de regelgeving.....	49
Tabel 11: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 1 t/m 4.....	51
Tabel 12: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 5 t/m 8.....	52
Tabel 13: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 9 t/m 10.....	54
Tabel 14: Geïdentificeerde soorten wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten.....	60

Figuren

Figuur 1: Relatieve verdeling naar inwerkingtredingscategorie van niet-begrotingswetten per jaargang van het Staatsblad.....	31
--	----

Hoofdstuk 1 Inleiding

Zo nu en dan ontsnapt het fenomeen van de gedifferentieerde inwerkingtreding uit de krochten van de wetgevingspraktijk om in de publieke en parlementaire belangstelling te komen. Zoals in 2023, toen de regering het aangenomen amendement-Vestering niet in werking liet treden omdat zij het eerst wilde aanpassen.¹ Naar oordeel van minister Adema waren er namelijk problemen met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het amendement.² Het uitstellen van de inwerkingtreding van het bij amendement ingevoegde wetsonderdeel was volgens de regering mogelijk omdat de inwerkingtredingsbepaling in de betrokken wijzigingswet die gedifferentieerde inwerkingtreding toeliet.³ Ook in 2021 kreeg het fenomeen van gedifferentieerde inwerkingtreding parlementaire aandacht. Bij de behandeling van het wetsvoorstel versterking gebouwen Groningen deelde minister Van 't Wout tijdens de behandeling in de Eerste Kamer mee dat hij onderdelen van het wetsvoorstel niet in werking zou laten treden, omdat deze wegens 'foutief stemmen' van twee Kamerleden 'abusievelijk' zou zijn aanvaard.⁴ De Tweede Kamer vond dit een 'schoffering van de Tweede Kamer' door de regering, en verzocht de regering om af te zien van deze route.⁵ Hierop diende de regering een novelle in.⁶

Met gedifferentieerde inwerkingtreding wordt begrepen het in de wetgevingspraktijk voorkomende fenomeen waarbij de wetgever het bepalen van het inwerkingtredingstijdstip aan de regering overlaat en de regering de mogelijkheid heeft om dit tijdstip voor verschillende wetsonderdelen verschillend vast te stellen. Het is hierbij van belang om te benadrukken dat gedifferentieerde inwerkingtreding geen louter wetgevingstechnische aangelegenheid is. Zoals de twee hiervoor genoemde voorvallen illustreren, kan de wijze waarop de regering gebruik maakt van gedifferentieerde inwerkingtreding ook vergaande consequenties hebben voor de inhoud van wetgeving die daadwerkelijk van kracht is. Daarnaast brengt onduidelijkheid over hoe gedifferentieerde inwerkingtreding genormeerd wordt het risico mee dat deze sneller wordt misbruikt door ondemocratische politieke actoren, waardoor de medewetgevende rol van de Tweede en Eerste Kamer feitelijk ingeperkt zou kunnen worden.

Er lijkt echter maar weinig academische interesse te zijn voor de inwerkingtreding van wettelijke regelingen, en de gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten in formele zin specifiek. En dat terwijl dit een onderwerp is dat niet alleen voor de wetgevingspraktijk relevant is, maar dus ook belangrijke staatsrechtelijke implicaties kan hebben zoals blijkt uit de hierboven genoemde voorvallen. Er is zowel in het wetgevingsbeleid als in de beschikbare literatuur geen duidelijk kader dat het handelen van de wetgever en de regering bij respectievelijk het toelaten en gebruikmaken van gedifferentieerde inwerkingtreding normeert.

1 [Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265](#), p. 12.

2 [Kamerstukken II 2022/23, 28286, nr. 1265](#), p. 9-10.

3 Nap 2023, p. 155.

4 'Amendementen buitenspel gezet in wetsvoorstel versterking gebouwen', *NJB* 2021/1634; [Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. C](#); *Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

5 [Handelingen II 2020/21, nr. 93, item 14](#), p. 1; [Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 86](#).

6 [Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 86](#); [Kamerstukken II 2021/22, 36094, nr. 3](#), p. 2

In de schaarse literatuur over dit onderwerp mist ook een concreet beeld hoe er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van het figuur van de gedifferentieerde inwerkingtreding.⁷ Tegelijkertijd concludeert Nap wel naar aanleiding van het voorval van het amendement-Vesting dat ‘het verstandig [lijkt] wat terughoudender te worden in het gebruik van [gedifferentieerde inwerkingtredingsbepalingen]’.⁸ Het is momenteel echter onduidelijk hoe vaak wetten gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten, of een wet dan ook gedifferentieerd in werking treedt, en zo ja waarom.

De hiervoor genoemde voorvallen roepen dus twee belangrijke vragen op. Allereerst op welke wijze de regering gebruik mag maken van aan haar door de wetgever gedelegeerde bevoegdheid om een wet gedifferentieerd in werking te laten treden. Nog voordat de regering een wet gedifferentieerd in werking kan laten treden, moet de wetgever dit echter hebben toegestaan. De tweede vraag is dan ook wanneer het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding van een wet in formele zin door de wetgever gelegitimeerd is.

Als uitgangspunt voor de beoordeling van deze vragen geldt vanzelfsprekend de regels die de wetgevingsprocedure normeren. Nu gedifferentieerde inwerkingtreding raakt aan de verdeling van regelgevende bevoegdheden tussen de wetgever en de regering, is het primaat van de democratisch gelegitimeerde wetgever steeds de overkoepelende norm bij de beoordeling van het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding.⁹ Dit primaat wordt ondergraven wanneer de regering de inwerkingtreding van een wet (geheel) naar eigen inzicht kan uitstellen, of hier zelfs geheel van af kan zien. Een tot wet verheven voorstel dient immers in principe zo snel mogelijk geheel in werking te treden.¹⁰

Om bij te dragen aan zowel de kennis over het daadwerkelijke gebruik van deze wetgevingstechniek, als aan de theorievorming voor wanneer gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding gelegitimeerd is, heb ik de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Onder welke voorwaarden is de keuze voor en het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding van een wet in formele zin gelegitimeerd vanuit het oogpunt van het primaat van de wetgever?

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen, heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke staatsrechtelijke regels volgen in Nederland uit het primaat van de wetgever voor de keuze voor en het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding van een wet in formele zin?
2. Wanneer en om welke redenen is er in de periode 1995-2024 in wetten in formele zin voorzien in een bepaling die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat, en op welke manier heeft de regering daar gebruik van gemaakt in de gevallen waar dit mogelijk was?

7 Borman 2011; Nap 2023; *Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

8 Nap 2023, p. 160.

9 Aanwijzing 2.19 Ar; Groen & Munneke 2023, p. 196.

10 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 6 ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)), p. 2.

3. In welke mate voldoet de praktijk van gedifferentieerde inwerkingtreding in de periode 1995-2024 aan de staatsrechtelijke regels die hier volgens de eerste deelvraag aan gesteld zijn?

De eerste deelvraag beantwoord ik in Hoofdstuk 2 op basis van een literatuuronderzoek dat ik aan het begin van dat hoofdstuk beschrijf. De theorievorming in dit hoofdstuk vormt vervolgens de basis voor een empirisch onderzoek naar het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding in wetten in formele zin in de periode 1995-2024 om de tweede en derde deelvragen te beantwoorden. In Hoofdstuk 3 bespreek ik eerst de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Vervolgens bespreek en analyseer ik de resultaten van dit onderzoek in het licht van de theorievorming uit Hoofdstuk 2, om vervolgens op basis van de theorievorming uit de eerste deelvraag en de empirische gegevens uit de tweede deelvraag tot de beantwoording van de derde deelvraag te komen. In Hoofdstuk 4 sluit ik af met een conclusie en doe ik aanbevelingen voor de wetgevingspraktijk en suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om de eerste deelvraag te beantwoorden schets ik in dit hoofdstuk ik de juridische context van het fenomeen gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten in formele zin in Nederland. Deze bespreking is gebaseerd op het literatuuronderzoek dat ik bespreek in paragraaf 2.2. Ik bespreek allereerst de algemene regels en richtlijnen voor de inwerkingtreding van wetten in formele zin, zoals deze volgen uit de Grondwet, de Bekendmakingswet en de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) (par. 2.3). Daarna bespreek ik het primaat van de wetgever en de relevantie van dit concept voor de bestudering van gedifferentieerde inwerkingtreding (par. 2.4). Tegen deze context bespreek en problematiseer ik vervolgens het fenomeen van gedifferentieerde inwerkingtreding (par. 2.5). Daarbij voorzie ik dit begrip van een duidelijkere afbakening ten opzichte van andere soorten inwerkingtredingsregelingen, het doel en noodzaak van gedifferentieerde inwerkingtreding als middel, bespreek ik de risico's van gedifferentieerde inwerkingtreding die in de literatuur worden genoemd, en formuleer ik een concretere uitwerking voor het primaat van de wetgever in deze context. Ik sluit dit hoofdstuk af met een tussenconclusie (par. 2.6).

2.2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een literatuuronderzoek. Voor literatuur over (gedifferentieerde) inwerkingtreding heb ik allereerst alle uitgaven van RegelMaat doorzocht. Voor het gedigitaliseerde archief (vanaf 2002) heb ik dat gedaan door alle artikelen met het trefwoord 'inwerkingtreding' na te lopen. Voor de jaargangen van RegelMaat die uitsluitend op papier beschikbaar zijn, heb ik op basis van de jaarindex van elke jaargang nagegaan of er voor dit onderwerp relevante artikelen te vinden waren. Ik heb daarnaast ook via Legal Intelligence en Wolters Kluwer InView gezocht op literatuur die met de zoektermen 'gedifferentieerde inwerkingtreding' of 'gefaseerde inwerkingtreding'. Ik heb ook de adviezen voor wetsvoorstellen van de Afdeling advisering van de Raad van State (AARvS) doorzocht op basis van deze zoektermen. De literatuur die dit opleverde heb ik vervolgens gebruikt als vertrekpunt en aangevuld met bronnen die deze literatuur aanhaalde. Voor het primaat van de wetgever heb ik het rapport *Orde in de regelgeving* als uitgangspunt gebruikt en verder aangevuld met via Legal Intelligence gevonden literatuur op het trefwoord 'primaat van de wetgever', en deze aangevuld met bronnen die deze literatuur aanhaalde.

2.3 Inwerkingtreding van wetten in formele zin

Volgens artikel 88 van de Grondwet dient de wet de bekendmaking en inwerkingtreding van de wetten te regelen. Bekendmaking dient te geschieden vóór de inwerkingtreding van de wet. De wetgever heeft met de Bekendmakingswet voorzien in de wijze van bekendmaking. Bekendmaking

van wetten en eventuele besluiten omtrent het tijdstip van inwerkingtreding daarvan geschiedt in het Staatsblad.¹¹

De grondwetgever draagt de formele wetgever dus op om te voorzien in de inwerkingtreding van wetten. Het uitgangspunt is dat een wet zelf voorziet in haar inwerkingtreding.¹² Toch komt het voor dat een wet niet voorziet in haar inwerkingtreding.¹³ Voor die gevallen is er de vangnetbepaling van artikel 10, eerste lid, Bekendmakingswet. Dan treedt een wet in werking op de eerste dag van de tweede kalendermaand na de bekendmakingsdatum. De toelichting bij de Ar benadrukt wel dat dit de uitzondering moet zijn.¹⁴

Hoe de inwerkingtreding per wet vormgegeven moet worden, is uitgewerkt in de Ar. Al sinds de eerste vaststelling in 1993 bevatten de Ar een of meerdere model-inwerkingtredingsbepalingen voor in normale gevallen, en bijzondere modellen voor de gevallen waarin dat nodig is. Belangrijk hierbij is dat de delegatie door de wetgever van deze bevoegdheid mogelijk is, nu de wet de inwerkingtreding van wetten ‘regelt’ volgens artikel 88 van de Grondwet.¹⁵

Hoewel de exacte redactie van deze model-inwerkingtredingsbepalingen en indeling voor normale of bijzondere gevallen over de tijd veranderd is, zijn er tien inhoudelijk verschillende modelbepalingen te herkennen (Zie Tabel 1).¹⁶ Omdat deze modelbepalingen in de loop van de tijd regelmatig een andere plek in de Ar hebben gekregen, geef ik deze modelbepalingen voor dit onderzoek elk een nummer. Slechts één modelbepaling is in de loop der tijd uit de Ar geschrapt, namelijk model nummer 1 vanaf de 10^e wijziging.¹⁷ Ik heb deze tien modelbepalingen verdeeld in drie categorieën al naargelang deze de vaststelling van het inwerkingtredingstijdstip delegeren aan de regering: geen delegatie, delegatie zonder differentiatiebevoegdheid, en delegatie met differentiatiebevoegdheid. Modelbepaling 5 is op zichzelf niet te plaatsen in een van deze categorieën, aangezien deze modelbepaling vooral is om combinaties van de andere modelbepalingen te formuleren.

In de eerste categorie wordt delegatie in de wet uitgesloten. De wet bepaalt dan zelf een bepaalde inwerkingtredingsdatum (nummers 1 en 8), of stelt haar inwerkingtreding afhankelijk van een bepaalde gebeurtenis zoals publicatie in het Staatsblad (nummers 2 en 3) of de inwerkingtreding van een andere wet of wetsvoorstel (nummers 9 en 10).

11 Artt. 4 en 9 Bekendmakingswet.

12 Borman 2012, par. 7.12.2; Aanwijzing 4.14 Ar.

13 Zie bijvoorbeeld *Stb.* 1995, 24, en *Stb.* 1995, 561.

14 Aanwijzing 4.14 Ar.

15 Toelichting bij Aanwijzing 2.20 Ar; Verhey & Aal 2017, p. 249-250.

16 Een volledig overzicht van waar elke modelbepaling in elke versie van de Ar te vinden is, is opgenomen in Bijlage 2 bij deze scriptie. Omdat de extra modelbepalingen die in Aanwijzing 180, eerste lid onder H, I en J te vinden waren in de 5^e en 6^e wijziging van de Ar een speciale versie zijn van andere modelbepalingen maar met een verwijzing naar artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet, worden deze drie kortlevende modelbepalingen niet nader besproken.

17 De mogelijkheid om voor een wet toch te voorzien in een concreet inwerkingtredingstijdstip wordt ‘in bijzondere gevallen’ wanneer dat ‘onvermijdelijk [is]’ in de toelichting bij Aanwijzing 4.21 Ar wel nog toegelaten.

In de tweede categorie wordt het vaststellen van de inwerkingtredingsdatum gedelegeerd naar de regering, maar heeft deze niet de bevoegdheid om naar eigen inzicht deze datum anders vast te stellen voor bepaalde onderdelen van de wet. Hiertoe behoort alleen modelbepaling nummer 4. Deze modelbepaling is sinds de 9^e wijziging van de Ar de enige modelbepaling voor normale gevallen.

In de derde en laatste categorie wordt het vaststellen van de inwerkingtredingsdatum gedelegeerd naar de regering en krijgt de regering de bevoegdheid om hier in te differentiëren. Bij modelbepaling 6 is deze differentiatiebevoegdheid beperkt: alleen voor de bij wet genoemde onderdelen van de wet kan gezamenlijk een andere datum bepaald worden. Wanneer modelbepaling 7 wordt gebruikt, is de regering bevoegd om naar eigen inzicht de inwerkingtredingsbepaling te differentiëren voor de onderdelen van de wet. Borman merkt hierover overigens terecht op dat dit de vraag oproept hoe fijnmazig deze differentiatiebevoegdheid precies is, aangezien het onduidelijk is wat nog als een zelfstandig ‘onderdeel’ van een wet kan worden gezien.¹⁸

In de wetgevingspraktijk komt ondanks de beschikbare modellen in de Ar een bonte verzameling van inwerkingtredingsbepalingen voor. Via de ruimte die de Ar laten, bijvoorbeeld middels modelbepaling 5 of wanneer terugwerkende kracht nodig is, is er een breed palet aan invullingen van deze modelbepalingen te vinden. Daarnaast komen ook inwerkingtredingsbepalingen voor die de Ar in het geheel niet noemen. Een voorbeeld hiervan is wanneer een andere wet de inwerkingtreding moet regelen.¹⁹

18 Borman 2011, p. 290-293.

19 Zie bijvoorbeeld [Stb. 1998, 445](#). Meer hierover: Borman 2019.

Tabel 1: De verschillende model-inwerkingtredingsbepalingen die in de Ar opgenomen zijn (geweest).

Modelbepaling	Nummer	Categorie
Deze wet treedt in werking met ingang van [datum].	1	Geen delegatie
Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de [x] kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.	2	Geen delegatie
Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.	3	Geen delegatie
Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.	4	Delegatie zonder differentiatiebevoegdheid
Deze wet treedt in werking met ingang van ..., met uitzondering van de artikelen ..., die in werking treden met ingang van ...	5	Afhankelijk van de andere modelbepaling(en) die gehanteerd worden.
Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij koninklijk besluit kan een ander tijdstip worden vastgesteld waarop de artikelen (hoofdstukken) ... in werking treden.	6	Delegatie met differentiatiebevoegdheid
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.	7	Delegatie met differentiatiebevoegdheid
Deze wet treedt in werking met ingang van [beoogde datum van inwerkingtreding]. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na [de dag voor de beoogde datum van inwerkingtreding], treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met [beoogde datum van inwerkingtreding].	8	Geen delegatie
Deze wet treedt in werking op het tijdstip waarop [artikel ... van] [citeertitel of aanduiding andere regeling] in werking treedt.	9	Geen delegatie
Indien het bij [koninklijke boodschap van [datum] ingediende / geleidende brief van [datum] aanhangig gemaakte] voorstel van wet [als aanwijzing 3.43, tweede lid] tot wet is of wordt verheven en [artikel ... van] die wet in werking treedt, treedt deze wet / dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.	10	Geen delegatie

2.4 Het primaat van de wetgever

De Grondwet attribueert aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk de bevoegdheid om wetten in formele zin vast te stellen.²⁰ Zij vormen de (formele) wetgever. De formele wetgever is op nationaal niveau echter niet de enige die bevoegd is om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Het is de wetgever namelijk toegestaan om zijn regelgevende bevoegdheid te delegeren, behalve als de Grondwet delegatie verbiedt.²¹ Delegatie kan op nationaal niveau plaatsvinden aan de regering, minister, of een zelfstandig bestuursorgaan.²²

De Grondwet biedt de wetgever veel ruimte om zijn regelgevende bevoegdheid te delegeren. Mede vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat, zoals tegenwoordig is verankerd in de algemene bepaling van de Grondwet, biedt het concept van het primaat van de wetgever een richtsnoer voor de vraag op welk niveau bepaalde regels moeten worden vastgesteld.²³ Volgens het primaat van de wetgever moeten de belangrijkste onderdelen van een regeling door de wetgever zelf worden vastgesteld. Hoe invulling gegeven moet worden aan dit begrip is nader uitgewerkt in de Ar.²⁴

Hoewel dit concept zelf ouder is, is het primaat van de wetgever als begrip geïntroduceerd in het rapport *Orde in de regelgeving* van de commissie-Polak.²⁵ Het primaat van de wetgever steunt als het ware op twee pijlers. De eerste pijler van het primaat is de democratie. Alleen bij het vaststellen van wetten zijn de democratisch verkozen Staten-Generaal direct betrokken bij de totstandkoming van de regeling. Bij gedelegeerde regelingen kunnen de Staten-Generaal alleen indirect via de ministeriële verantwoordelijkheid invloed uitoefenen.²⁶ De tweede pijler van het primaat is dat van rechtszekerheid. De uitgebreide en openbare behandeling van wetten in formele zin, zowel in het parlement als in het traject daarvoor, draagt bij aan de duidelijkheid van de tekst van en bedoeling achter de wetgeving in kwestie.²⁷

Binnen de context van inwerkingtreding van wetten in formele zin krijgt het primaat van de wetgever, in samenhang met de grondwettelijk geborgde taakverdeling en balans tussen de drie staatsmachten, een specifieke uitwerking. Zodra een voorstel van wet conform de grondwettelijke wetgevingsprocedure door de Staten-Generaal is aanvaard, door de regering is bekrachtigd en bekendgemaakt, volgt hieruit dat die wet ‘zo snel als mogelijk en in zijn geheel’ in werking moet treden.²⁸ De inhoudelijke beoordeling van voorstellen van wet is voorbehouden aan de wetgever. Is

20 Art. 81 Gw.

21 Munneke 2012, [par. 6.4.2](#); Aanwijzing [2.20](#) Ar.

22 Munneke 2012, [par. 6.2.3](#); Aanwijzingen [2.24](#), [2.25](#), [5.10](#) Ar.

23 Aanwijzing [2.19](#) Ar; Munneke 2012, [par. 6.4.4](#); Verhey & Aal 2017, p. 251.

24 Verhey & Aal 2017, p. 251; Paragrafen [2.3](#) en [2.4](#) Ar.

25 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 42; Groen & Munneke 2023, p. 196.

26 Behoudens het bestaan van een bijzondere wettelijke regeling die aan de Staten-Generaal bijzondere inspraak geven, zoals voorwaardelijke delegatie (Aanwijzing [2.37](#) Ar), of delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (Aanwijzing [2.40](#) Ar). Zie over het fenomeen van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van lagere regelgeving ook: Groen & Munneke 2023; Borman 2020.

27 *Orde in de regelgeving* 1985, p. 42.

28 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 6 ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)), p. 2.

een voorstel eenmaal tot wet verheven, dan rust de regering in haar uitvoerende rol de taak om het besluit van de wetgever nauwgezet uit te voeren.

2.5 Gedifferentieerde inwerkingtreding beoordeeld vanuit het primaat van de wetgever

2.5.1 De verschijningsvormen van gedifferentieerde inwerkingtreding

Wanneer gesproken wordt van gedifferentieerde inwerkingtreding of gefaseerde inwerkingtreding, wordt hier in de literatuur vooral het gebruik van (een variatie op) modelbepaling 7 mee begrepen.²⁹ Strikt genomen kan onder deze begrippen echter een breder scala aan inwerkingtredeingsregelingen worden geschaard. Zo komt het voor dat een wet zelf zeer precies regelt op welk moment welke delen in werking treden.³⁰ Daarnaast heeft de regering ook bij het gebruik van modelbepaling 6 enige mate van differentiatiebevoegdheid in het vaststellen van het inwerkingtredingstijdstip.

Voor dit onderzoek sluit ik mij echter aan bij de gangbare invulling van het begrip gedifferentieerde inwerkingtreding, namelijk het gebruik van inwerkingtredeingsbepalingen die in de kern vergelijkbaar zijn met modelbepaling 7. De kern van gedifferentieerde inwerkingtreding is dat de formele wetgever aan de regering de bevoegdheid om het inwerkingtredingstijdstip van een wet vast te stellen delegeert, waarbij de regering enige mate van differentiatiebevoegdheid krijgt.

Deze differentiatiebevoegdheid kan zich op verschillende manieren uiten. De meest gangbare vorm, die ook terug te vinden is in modelbepaling 7, is dat de regering het inwerkingtredingstijdstip voor elk onderdeel van de wet apart kan vaststellen. Zoals gezegd is niet altijd even duidelijk wat moet precies worden verstaan als een losstaand ‘onderdeel’ waarvoor een apart inwerkingtredingstijdstip kan worden vastgesteld.³¹

De regering heeft in sommige gevallen echter een nog ruimere differentiatiebevoegdheid gekregen. Zo heeft de regering in het verleden wel eens de bevoegdheid gekregen om het inwerkingtredingstijdstip ook te differentiëren naar verschillende categorieën van gevallen.³² Voor de inwerkingtreding van de Wet hervorming kindregelingen mocht de regering het inwerkingtredingstijdstip ook differentiëren naar ‘subonderdelen’.³³ Dit figuur roept des te meer de

29 Borman 2011, p. 288; Zijlstra 2012, [par. 10.6.2](#); *Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 6 ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)); Nap 2023, p. 156.

30 Dit komt regelmatig voor bij belastingplannen; zie bijvoorbeeld: art. LXV Belastingplan 2025 ([Stb. 2024, 434](#)), art. XLII Belastingplan 2024 ([Stb. 2023, 499](#)), art. VI Belastingplan BES eilanden 2024 ([Stb. 2023, 500](#)), art. X [Stb. 2001, 640](#).

31 Zie p. 11.

32 Zie bijvoorbeeld art. X, lid 1 [Stb. 1996, 397](#) (het inwerkingtredeingsdijdstip van bepaalde onderdelen van de wet konden voor de genoemde ‘instellingen, innovatie- en praktijkcentra en landelijke organen’ verschillend worden vastgesteld); art. VI [Stb. 1999, 214](#) (het inwerkingtredeingsdijdstip kon voor artikelen I en V voor verschillende beleidsterreinen verschillend worden vastgesteld); art. XII, lid 2 Wet dualisering gemeentebestuur ([Stb. 2002, 111](#)) (een andere inwerkingtredeingsdatum kon worden vastgesteld voor gemeenten die op 6 maart 2002 geen gemeenteraadsverkiezingen hielden); en art. 10:21 Wet financiële markten BES ([Stb. 2011, 612](#)) (het inwerkingtredeingsdijdstip kon ook voor de verschillende categorieën financiële ondernemingen verschillend worden vastgesteld). Dit wordt thans expliciet door de Ar verboden (Aanwijzing [4.14](#), lid 2 Ar).

33 Art. XIV Wet hervorming kindregelingen ([Stb. 2014, 227](#)).

vraag op hoe de begrippen ‘onderdeel’ en ‘subonderdeel’ van artikelen moeten worden uitgelegd. Het komt ook voor dat de regering niet alleen de inwerkingtredingstijdstippen naar eigen inzicht mag bepalen, maar ook eventuele terugwerkende kracht.³⁴

Daarnaast zijn er ook gedifferentieerde inwerkingtreddingsbepalingen te vinden die meer beperkend zijn dan modelbepaling 7. Er zijn wetten die voorzien in een voorhang of voorwaardelijke delegatie van het inwerkingtreddingsbesluit.³⁵ Ook kunnen de mogelijke inwerkingtredingstijdstippen worden beperkt, bijvoorbeeld dat een bepaald onderdeel op 1 januari van een bij koninklijk besluit te bepalen kalenderjaar in werking treedt.³⁶ In de Overgangswet verzorgingshuizen wordt voor een aantal artikelen van die wet een deadline gesteld: het te kiezen inwerkingtredingstijdstip mocht voor bepaalde artikelen niet later zijn dan 1 januari 2001.³⁷

2.5.2 Doel en noodzaak van gedifferentieerde inwerkingtreding

Wanneer gedifferentieerde inwerkingtreding gebruikt mag of moet worden, is momenteel niet duidelijk uitgewerkt.³⁸ Duidelijk is dat het geen gewoonte mag worden, omdat modelbepaling 7 steeds in de categorie van bijzondere inwerkingtreddingsbepalingen genoemd staat in de Ar.³⁹ Tegenwoordig schrijven de Ar voor dat deze ‘zo nodig’ worden gebruikt. Nap nuanceert de hoogte van de drempel voor het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding, omdat voor andere modelbepalingen de Ar wel uitdrukkelijk verwoorden dat gebruik ervan ‘uitzonderlijk’ moet zijn.⁴⁰ Borman merkt ook op dat uit deze positie van bijzondere inwerkingtreddingsbepalingen volgt dat elk gebruik ervan gemotiveerd moet worden.⁴¹ Wanneer een dergelijke motivering ontbreekt, kan de AARvS adviseren om van gedifferentieerde inwerkingtreding af te zien of alsnog een motivering toe te voegen.⁴²

Dit werpt vervolgens de vraag op wanneer het dan nodig is om aan de regering de bevoegdheid te delegeren om met differentiatiebevoegdheid het inwerkingtredingstijdstip vast te stellen. Borman merkt op dat de toelichting bij de Ar hierover zwijgt, maar dat dit wenselijk kan zijn om de invoering van een wet ordentelijk te laten verlopen.⁴³ De ‘Schrijfwijzer memorie van toelichting’ van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving wekt ook de indruk dat het vooral invoeringstechnische, praktische overwegingen zijn die een rol mogen spelen bij het bepalen van de wijze van inwerkingtreding van een wet.⁴⁴ Hierbij kan gedacht worden aan of de voor de wet noodzakelijke ICT-systemen al gereed zijn. Ook een advies van de AARvS duidt er op dat het zowel bij de keuze om te voorzien in gedifferentieerde inwerkingtreding en de manier waarop de regering

34 Zie bijvoorbeeld: art. V [Stb. 2003, 235](#). Deze mogelijkheid om de terugwerkende kracht (gedifferentieerd) door de regering te laten vaststellen is ook te vinden in [Ar. 5.63](#), lid 2, sub B.

35 Zie bijvoorbeeld: art. III, [Stb. 1995, 1](#); art. V, lid 2 [Stb. 1999, 583](#); Art. V, lid 2 [Stb. 2019, 428](#). Meer over dit fenomeen: Borman 2015.

36 Art. II, [Stb. 2014, 455](#).

37 Art. 69, lid 1, Overgangswet verzorgingshuizen ([Stb. 1996, 478](#)).

38 *Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021, p. 2; Borman 2011, p. 288.

39 Zie Tabel 12 op p. 51.

40 Nap 2023, p. 156.

41 Borman 2011, p. 289.

42 Zie bijvoorbeeld de adviezen: [W03.16.0150-II](#), [W04.16.0032-I-K](#), [W03.14.0188/II](#), [W05.14.0034/I](#), [W15.16.0376-IV](#), [W15.15.0115/IV](#).

hier invulling aan geeft, gedacht moet worden aan “technische, niet-beleidsmatige factoren die bijvoorbeeld samenhangen met een goede voorbereiding van de invoering van de wet.”⁴⁵ Het zal hier dus steeds wel moeten gaan om factoren die een bepaalde mate van onzekerheid met zich meebrengen, waardoor van te voren al duidelijk is dat de wet misschien niet in één keer in werking zal kunnen gaan treden. Het doel van gedifferentieerde inwerkingtreding is dus steeds het bevorderen van een ordentelijke invoering van de wet.

De noodzaak om gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk te maken, moet dus gelegen liggen in invoeringstechnische overwegingen. Het begrip ‘invoeringstechnisch’ is momenteel niet duidelijk afgebakend. Dit begrip moet worden ingevuld tegen de achtergrond van de grondwettelijk vastgelegde wetgevingsprocedure en het primaat van de wetgever, waaruit volgt dat wanneer de wetgever eenmaal een besluit heeft genomen, dit besluit in werking moet treden en moet worden uitgevoerd.⁴⁶ Daarnaast is voor de afbakening van dit begrip van belang dat gedifferentieerde inwerkingtreding volgens de Ar een uitzondering zou moeten zijn, wat pleit voor een zo beperkt mogelijke lezing van het begrip invoeringstechnisch. Deze twee factoren samen brengen met zich mee dat een invoeringstechnische reden steeds moet gaan om de vraag *wanneer* een bepaald wetsonderdeel, zoals dat in het Staatsblad is gepubliceerd, in werking kan treden. Er is dus geen sprake van een invoeringstechnische reden als dit een inhoudelijke beoordeling van het wetsonderdeel betreft, ofwel het antwoord op de vraag *of* een bepaald wetsonderdeel (ongewijzigd) in werking kan (of moet) treden. Die inhoudelijke beoordeling is immers voorbehouden voor de wetgever en dient in beginsel plaats te vinden tijdens de wetgevingsprocedure.

2.5.3 Invulling van gedifferentieerde inwerkingtreding door de regering

Wanneer de regering eenmaal op grond van een inwerkingtredeingsbepaling in een wet de bevoegdheid heeft om met een differentiatiebevoegdheid te voorzien in de inwerkingtreding van die wet, is vervolgens de vraag aan welk kader de regering gebonden is bij het opstellen van het inwerkingtredeingsregime. Met een letterlijke lezing van artikel 88 van de Grondwet en de gehanteerde inwerkingtredeingsbepalingen die een zeer ruimte differentiatiebevoegdheid aan de regering delegeren, kan het beeld ontstaan dat de regering geheel vrij is om daar gebruik van te maken. Dit wordt versterkt door een gebrek aan duidelijk uitgewerkt beleid of conventie over hoe de regering invulling moet geven aan de toegekende differentiatiebevoegdheid.

Een zo letterlijke lezing is echter onverenigbaar met het uit het primaat van de wetgever volgende uitgangspunt dat een eenmaal gepubliceerde wet zo snel mogelijk geheel in werking moet treden. De AARvS huldigt ook deze meer materiële opvatting en benadrukt dat de bevoegdheid van de regering om te voorzien in een inwerkingtredeingsregime van een wet niet onbegrensd is.⁴⁷ Borman interpreteert de grondwettelijke wetgevingsprocedure ook aldus dat de gedelegeerde bevoegdheid

43 Borman 2011, p. 288.

44 ‘[Schrijfwijzer memorie van toelichting](#)’, kcbr.nl, 4 juni 2024.

45 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 6 ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)), p. 2.

46 Par. 2.4.

47 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35746, nr. 6 ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)), p. 2.

om de inwerkingtredingsdatum vast te stellen toch vooral als een opdracht aan de regering moet worden gezien.⁴⁸ De bevoegdheid van de regering om het inwerkingtredingstijdstip vast te stellen schept dus tegelijkertijd de plicht om deze zodanig vast te stellen dat de wet zo snel mogelijk en geheel in werking treedt. Een nadere begrenzing is soms te vinden in de inwerkingtredingsbepaling in de wet zelf, die in bepaalde gevallen meer concrete richting geeft aan hoe de bevoegdheid aangewend moet worden dan wordt gedaan in modelbepaling 7.⁴⁹

Het doel van gedifferentieerde inwerkingtreding is het bevorderen van een ordentelijke invoering. Invoeringstechnische overwegingen zijn tegelijkertijd de enige overwegingen die het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding door de wetgever noodzakelijk kunnen maken. In het verlengde hiervan ligt dat indien gedifferentieerde inwerkingtreding toegelaten is door de wetgever, dit ook steeds alleen vanwege invoeringstechnische overwegingen gebruikt mag worden door de regering. In het geval dat bij nader inzicht van de wetgever een onderdeel van de wet toch nooit in werking moeten treden, dan moet volgens Borman dit altijd gebeuren doordat de wetgever bij wet het desbetreffende onderdeel doet vervallen.⁵⁰ Het is onvoldoende als de regering dan alleen het desbetreffende onderdeel nooit in werking laat treden.

2.5.4 Staatsrechtelijke risico's bij gedifferentieerde inwerkingtreding

In de literatuur en de adviezen van de (Afdeling advisering van de) Raad van State worden een aantal staatsrechtelijke risico's van het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding herkend. Deze risico's deel ik op in twee categorieën, namelijk de risico's die te maken hebben met rechtszekerheid en risico's die raken aan institutioneel machtsbalans in de democratische rechtsstaat.

Wat rechtszekerheid betreft, is dit bezwaar vooral terug te vinden in een drietal adviezen van de Raad van State uit 2004.⁵¹ Borman haalde een van deze adviezen al aan, maar in hetzelfde jaar zijn nog twee andere adviezen met een vergelijkbare verwoording uitgebracht.⁵² In elk van deze drie adviezen merkt de Raad van State summierlijk op dat een wet die gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk maakt, de deur open zet voor mogelijke rechtsonzekerheid. Waar de Raad van State precies dit risico in ziet, wordt niet duidelijk. Gedacht kan worden aan situaties waarin het langdurig onduidelijk blijft wanneer welk deel van de wet in werking zal treden, waardoor uitvoeringsorganisaties en medeoverheden zich hier niet op kunnen voorbereiden, en ook burgers en organisaties hun gedrag hier niet op kunnen afstemmen. Daarnaast kan er onduidelijkheid ontstaan over hoe de wet toegepast moet worden wanneer slechts een deel ervan in werking is getreden.

Het tweede categorie risico's van gedifferentieerde inwerkingtreding betreft de invloed ervan op de machtsbalans tussen instituties die samen de formele wetgever vormen. Borman signaleerde in 2011

48 Borman 2011, p. 296.

49 Zie ook par. 2.5.1.

50 Borman 2011, p. 296-297.

51 Adviezen [W05.04.0215-III](#), [W05.04.0320-III](#), en [W13.04.0266-III](#).

52 Borman 2011, p. 289.

al dat de gedifferentieerde inwerkingtreding een nieuw machtsmiddel voor de Eerste Kamer vormt.⁵³ Waar normaliter de Eerste Kamer alleen een wet integraal kan goedkeuren of verwerpen, maakt het bestaan van een inwerkingtredingsbepaling die een differentiatiebevoegdheid delegeert aan de regering het voor de Eerste Kamer mogelijk om de regering te verzoeken de inwerkingtreding van bepaalde delen van het voorstel uit- of af te stellen. Wanneer de regering aan dit verzoek gehoor geeft, wordt de Tweede Kamer omzeild.⁵⁴ Dit in tegenstelling tot wanneer de Eerste Kamer verzoekt om een novelle, waar de Tweede Kamer wel al haar medewetgevende bevoegdheden kan laten gelden. Borman speculeert dat gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk al in een vroeg stadium door de regering in een wetsvoorstel verwerkt kan worden als problemen worden voorzien bij de Eerste Kamer, maar dat dit uiteraard niet publiekelijk wordt toegegeven.⁵⁵

Daarnaast kan gedifferentieerde inwerkingtreding ook invloed hebben op de dynamiek tussen de regering en de Tweede Kamer. Wanneer de Tweede Kamer middels haar amenderingsrecht wijzigingen maakt in een wetsvoorstel die de regering niet ziet zitten, is het uiterste middel van de regering om het wetsvoorstel in te trekken. Wanneer het wetsvoorstel echter voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding, lijkt de regering dit soms te zien als een andere manier om om te gaan met ongewenste amendementen. Zij kan dan namelijk de ongewenste amendementen niet in werking laten treden, of de inwerkingtreding uitstellen en in de tussentijd werken aan een vervanging of aanpassing van het ongewenste amendement. Dat terwijl dit uitdrukkelijk niet de bedoeling is van het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding, omdat de regering dan aan het toewenden van haar bevoegdheid om het inwerkingtredingstijdstip vast te stellen motieven ten grondslag legt die zien op een inhoudelijke beoordeling van het wetsonderdeel. De regering baseert het inwerkingtredingstijdstip dan op haar antwoord op de vraag *of* een bepaald onderdeel in werking moet treden, en niet op de vraag *wanneer* dit moet gebeuren.

Dergelijk gebruik van een aan de regering gedelegeerde differentiatiebevoegdheid is geen louter theoretisch risico. Het overkwam bijvoorbeeld het in de inleiding besproken amendement-Vestering bij een wijzigingswet van de Wet dieren.⁵⁶ Hetzelfde lot trof het amendement-Sterk/Spekman bij de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening.⁵⁷ De regering heeft het amendement-Sterk/Spekman pas in werking laten treden nadat er een initiatiefwetsvoorstel aanhangig was gemaakt om inwerkingtreding van het door het amendement ingevoegde artikel af te dwingen.⁵⁸ Een aanverwant geval deed zich voor bij het ook in de inleiding besproken wetsvoorstel versterking gebouwen Groningen. Minister Van 't Wout deelde bij aanvang van de behandeling bij de Eerste Kamer mee dat hij voornemens was om door twee amendementen ingevoegde onderdelen in het wetsvoorstel niet in werking te laten treden omdat de stemming hierover 'foutief' zou zijn gelopen.⁵⁹ De minister zou dan naderhand nog met een wetsvoorstel komen om dit te corrigeren. Dit ging bij de Tweede

53 Borman 2011, p. 293-297.

54 Nap 2023, p. 156.

55 Borman 2011, p. 294.

56 [Kamerstukken II 2020/21, 35398, nr. 23](#); Nap 2023.

57 [Kamerstukken II 2010/11, 32291, nr. 49](#).

58 [Kamerstukken II 2015/16, 34450, nr. 2 en 3](#); [Stb. 2017, 83](#).

59 '[Amendementen buitenspel gezet in wetsvoorstel versterking gebouwen](#)', *NJB* 2021/1634; [Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. C](#); *Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

Kamer niet door de beugel, en uiteindelijk werd dit opgelost met een novelle.⁶⁰ Dat zulk gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding feitelijk voorkomt, betekent nog niet dat hier ook sprake is van legitiem gebruik van de wettelijke mogelijkheid om gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding. Gelet op het in paragraaf 2.5.3 besproken advies van de AARvS kan betoogd worden dat de regering niet de bevoegdheid toekomt om om deze redenen te voorzien in differentiatie van de inwerkingtredingsdatum, althans dat de regering misbruik maakt van haar bevoegdheid.⁶¹

2.5.5 Een duidelijkere rol voor het primaat van de wetgever

Wanneer een wet voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding door gebruik te maken van modelbepaling 7 of een vergelijkbare verstrekkende delegatie van de bevoegdheid om de inwerkingtredingstijdstippen vast te stellen, geeft dit de regering in potentie een vergaande invloed op welke wetgeving daadwerkelijk van kracht is. Die potentie wordt beperkt door het primaat van de wetgever en de daaruit voortvloeiende norm dat een wet zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking moet treden.⁶² In de huidige literatuur en adviezen van de AARvS over gedifferentieerde inwerkingtreding wordt dit onderwerp echter niet expliciet bekeken vanuit het perspectief van het primaat van de wetgever. Alleen in een advies van 2020 haalt de AARvS de uit het primaat van de wetgever voortvloeiende eis van concrete en nauwkeurige begrenzing van delegatie aan wanneer het concept-wetsvoorstel de regering de bevoegdheid delegeert om naar eigen inzicht differentieerbare terugwerkende kracht te verlenen aan bepalingen van het wetsvoorstel.⁶³

Ik pleit er daarom voor dat het primaat van de wetgever, zoals nader uitgewerkt in de Ar, meer expliciet het toetsingskader moet vormen voor het inzetten van gedifferentieerde inwerkingtreding. Dit geldt allereerst voor de beoordeling door de wetgever van bepalingen in wetten in formele zin die gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk maken. Voor de gevallen dat de regering alsnog de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen om de inwerkingtredingsmomenten te differentiëren naar onderdelen van een wet, biedt het primaat van de wetgever nadere kaders aan de regering voor hoe deze bevoegdheid ingevuld mag worden. Om die explicietere toetsing aan het primaat van de wetgever mogelijk te maken, is het nodig om te systematiseren welke eisen hier voor zowel de wetgever als de regering uit voortvloeien.

Ik herken drie principes die op zowel de wetgever als de regering van toepassing zijn, namelijk: uitzondering, motivering en doelbinding.⁶⁴ Allereerst moet het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding door de wetgever, en vervolgens het gebruik daarvan door de regering, steeds de uitzondering zijn. Ten tweede moet het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding steeds gemotiveerd worden. Uit die motivering moet blijken waarom in dat concrete geval voldaan wordt aan de eisen die het primaat van de wetgever stelt aan het toelaten of gebruik van

60 [Kamerstukken II 2021/22, 36094, nr. 3](#), p. 2

61 Bijlage bij [Kamerstukken II 2022/23, 35746, nr. 6](#) ([Advies AARvS W11.22.00157/IV](#)), p. 2.

62 Par. 2.4.

63 [Kamerstukken II 2020/21, 35606, nr. 4](#), p. 2 (Advies AARvS W05.20.0275/I).

64 Par. 2.5.2-2.5.3.

gedifferentieerde inwerkingtreding. Deze motiveringsplicht geldt voor zowel de wetgever bij zijn keuze om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten, als de regering bij haar keuze om daar wel of geen gebruik van te maken. Voor de wetgever ligt het voor de hand als dit in de memorie van toelichting naar voren komt. De regering zou haar keuze om wel of geen gebruik te maken van toegelaten gedifferentieerde inwerkingtreding mijns inziens in de nota van toelichting bij het inwerkingtreddingsbesluit moeten motiveren. Ten derde geldt er een doelbindingsvereiste: gedifferentieerde inwerkingtreding mag alleen toegelaten of gebruikt worden om invoeringstechnische overwegingen, waarbij dit begrip beperkt moet worden uitgelegd.

Daarnaast volgen uit het primaat van de wetgever voor zowel de regering als de wetgever elk nog een specifiek principe. Voor de regering geldt steeds de opdracht dat wanneer zij het inwerkingtredingstijdstip van een wet moet vaststellen, zij er voor moet zorgen dat de wet zo spoedig mogelijk en geheel in werking treedt.⁶⁵ Nadere normering van het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding door de wetgever moet ontleend worden aan de beginselen die het delegeren van regelgevende bevoegdheid door de wetgever normeren. Deze zijn immers ook een uitwerking van het primaat van de wetgever.⁶⁶ Specifiek kan hierbij gedacht worden aan het uitgangspunt dat delegatie ‘zo concreet en nauwkeurig mogelijk [wordt] begrensd’.⁶⁷ Wanneer dit uitgangspunt van nauwkeurige begrenzing op gedifferentieerde inwerkingtreding wordt toegepast, is het maar zeer de vraag hoe dit te verenigen is met onverkort gebruik van modelbepaling 7. Dit vormt dus een opdracht voor de formele wetgever om het primaat van de wetgever duidelijk te verwerken in haar keuze voor een bepaald inwerkingtreddingsregime in een wet. Bijvoorbeeld door af te zien van gedifferentieerde inwerkingtreding of door een beperktere differentiatiebevoegdheid te delegeren.

2.6 Tussenconclusie

In het staatsrecht is het primaat van de wetgever de overkoepelende beginsel dat het toelaten en het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding normeert. Hieruit volgen een aantal principes voor zowel de wetgever en regering die een kader geven voor de besluitvorming in een concreet geval. Voor zowel de wetgever als de regering gelden de principes van uitzondering, motivering en doelbinding. Voor de wetgever geldt er daarnaast het principe van nauwkeurige begrenzing en voor de regering het principe van gehele inwerkingtreding. Deze principes werken voor de wetgever door in zijn besluit of, en zo ja hoe, gedifferentieerde inwerkingtreding wordt toegelaten in een wet. Voor de regering beheersen deze principes haar gebruik van de aan haar gedelegeerde bevoegdheid tot het gedifferentieerd vaststellen van het inwerkingtreddingsmoment.

Voor de wetgever betekent het principe van uitzondering dat het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding geen gewoonte mag worden. Er moet steeds een concrete aanleiding zijn waarom een wet gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat. In de gevallen waarin de wetgever

⁶⁵ Par. 2.5.3.

⁶⁶ Aanwijzing [2.19](#) Ar.

⁶⁷ Aanwijzing [2.23](#) Ar.

gedifferentieerde inwerkingtreding alsnog toelaat, dan moet uit de motivering daarbij blijken wat hiervoor de aanleiding en het beoogde doel is, en hoe de gekozen route voldoet aan het primaat van de wetgever. Het principe van doelbinding brengt met zich mee dat gedifferentieerde inwerkingtreding alleen toegestaan mag worden vanwege invoeringstechnische, niet-beleidsmatige overwegingen. Het begrip invoeringstechnisch moet hierbij restrictief worden uitgelegd. Als laatste moet de wetgever niet meer differentiatiebevoegdheid geven dan nodig door deze te voorzien van een zo nauwkeurig mogelijke begrenzing.

Ook als een wet gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat, dan geldt voor de regering dat het gebruik van die bevoegdheid een uitzondering moet zijn. Steeds moet de regering haar keuze om gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding motiveren zodat duidelijk wordt waarom haar besluit voldoet aan het primaat van de wetgever. Bij het gebruik maken van haar bevoegdheid om een wet gedifferentieerd in werking te laten treden, mag de regering deze bevoegdheid alleen toewenden vanwege invoeringstechnische, niet-beleidsmatige overwegingen vanwege het principe van doelbinding. De regering mag slechts kijken *wanneer* een bepaling in werking hoort te treden. De beoordeling *of* een bepaling in werking moet treden is voorbehouden aan de wetgever. Bij voorkeur beperkt de regering zich ook tot de overwegingen die in de parlementaire behandeling van de wet al ter sprake zijn gekomen om gebruik te willen maken van gedifferentieerde inwerkingtreding. Als laatste volgt uit het principe van gehele inwerkingtreding dat de regering er zorg voor draagt dat een wet zo snel mogelijk en geheel in werking treedt.

Hoofdstuk 3 Gedifferentieerde inwerkingtreding in de praktijk

3.1 Inleiding

De vraag rijst vervolgens in hoeverre de praktijk momenteel invulling geeft aan de in het vorige hoofdstuk geformuleerde principes. Dat is de derde deelvraag van mijn onderzoek. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het eerst nodig om een beeld te hebben van hoe gedifferentieerde inwerkingtreding in de praktijk gebruikt wordt. Zowel hoe vaak, waarom en op welke manier de wetgever het toelaat, als hoe de regering daar vervolgens gebruik van maakt. Dit is de tweede deelvraag van mijn onderzoek en die beantwoord ik op basis van een empirisch onderzoek naar het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtredingsbepalingen in alle (rijks)wetten die gepubliceerd zijn in jaargangen 1995 tot en met 2024 van het Staatsblad. In dit hoofdstuk beantwoord ik deze tweede en derde deelvraag.

Ik ga eerst in op de gehanteerde onderzoeksmethodiek (par. 3.2). Hierbij bespreek ik eerst welke informatie nodig is om de naleving van de geïdentificeerde principes te kunnen toetsen (par. 3.2.1). Vervolgens bespreek ik hoe ik mijn dataset met alle wetten uit de onderzoeksperiode heb samengesteld (par. 3.2.2), en ga ik in op hoe ik een deel van deze dataset handmatig nader heb bestudeerd (par. 3.2.3-3.2.4). Hierna presenteer ik voor de wetgever en de regering per principe de hiervoor relevante vergaarde informatie, en analyseer ik op basis van deze informatie in hoeverre in de praktijk een invulling gegeven wordt aan de herkende principes (par. 3.3). Ik sluit af met een tussenconclusie (par. 3.4).

3.2 Onderzoeksmethodiek

3.2.1 Verzamelde informatie

Ik heb er voor gekozen om op basis van een vooral kwantitatief onderzoek inzicht te krijgen in de invulling van de principes van gedifferentieerde inwerkingtreding in de praktijk. Om dit inzicht te krijgen heb ik informatie over alle wetten in formele zin uit de onderzoeksperiode verzameld die te relateren is aan elk van de geïdentificeerde principes. De eerste informatie die nodig is, is om de begrotingswetten te onderscheiden van de andere wetten. Deze informatie is van belang omdat voor de meeste analyses het wenselijk is om begrotingswetten niet mee te nemen. De aard van begrotingswetten is namelijk anders dan wetten die materiële wetgeving bevatten.⁶⁸ Daarnaast wordt in vrijwel alle gevallen bij begrotingswetten bij wet geheel voorzien in de inwerkingtreding.⁶⁹

68 Toegegeven zijn er ook andere wetten in formele zin die geen materiële wetgeving bevatten, zoals de rijkswetten die de in art. 28 Gw bedoelde toestemming geven tot het aangaan van een huwelijk door iemand die het koningschap kan erven. Dit betreft echter zo weinig wetten dat ik ervoor heb gekozen om deze niet handmatig uit de dataset te filteren.

69 Binnen de gehele onderzoeksperiode doen hier zich slechts drie uitzonderingen op voor. Zo voorzagen de begrotingen voor Jeugd en Gezin (XVII) ([Stb. 2008, 149](#)) en Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) ([Stb. 2008, 174](#)) voor 2008 in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Ook de OCW-begroting van 2024 ([Stb. 2024, 153](#)) voorzagen in

Voor de wetgever heb ik voor het principe van uitzondering informatie verzameld over hoe vaak gedifferentieerde inwerkingtreding wordt toegelaten in vergelijking met de andere categorieën van inwerkingtreding. Voor het principe van motivering heb ik gekeken of het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding wordt gemotiveerd in de memorie van toelichting. Het principe van doelbinding heb ik onderzocht aan de hand van gegevens over welke aanleiding de wetgever zag om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten. Wat het principe van nauwkeurige begrenzing betreft heb ik gekeken naar of inwerkingtredingsbepalingen minder, evenveel of meer differentiatiebevoegdheid delegeren dan modelbepaling 7.

Vanuit de rol van de regering heb ik het principe van uitzondering onderzocht door te kijken hoe vaak de regering daadwerkelijk gebruik maakt van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid. Het principe van motivering heb ik onderzocht op basis van de aanwezigheid van een motivering voor het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding in de nota van toelichting bij de inwerkingtredingsbesluiten. Voor het principe van doelbinding heb ik gekeken naar de reden waarom de regering wel of niet gebruik heeft gemaakt van een dergelijke bevoegdheid, en of deze overeenstemt met het doel dat de wetgever voor ogen had. Het principe van gehele inwerkingtreding heb ik onderzocht aan de hand van informatie over of wetten geheel in werking zijn getreden, of dat de wetgever hier uiteindelijk het definitieve oordeel over heeft geveld door de niet in werking getreden bepalingen te laten vervallen.

3.2.2 Dataset met niet-begrotingswetten gepubliceerd in de periode 1995-2024

De dataset die de basis vormt voor alle verdere analyse in dit hoofdstuk is de dataset met alle (rijks)wetten die geen begrotingswet zijn en die in het Staatsblad zijn gepubliceerd vanaf 1 januari 1995 tot en met 31 december 2024, met de bijbehorende metagegevens zoals deze door het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP) beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens heb ik vervolgens aangevuld met de volgende gegevens:

1. Alle inwerkingtredingsbepalingen zijn geannoteerd en ingedeeld in een van de in paragraaf 3.2.2.1 genoemde categorieën: 1. delegatie met differentiatie, 2. delegatie zonder differentiatie, 3. geen delegatie, of 4. geen inwerkingtredingsbepaling.
2. Als de wet in categorie 1 (delegatie met differentiatie) valt, dan worden hieraan metagegevens toegevoegd met de unieke identificatienummers van de publicaties van alle inwerkingtredingsbesluiten die hun grondslag geheel of gedeeltelijk vinden in die wet. Daarnaast wordt voor elk artikel van de wet dat in werking is getreden, het inwerkingtredingstijdstip toegevoegd.

Om deze dataset samen te stellen ben ik allereerst begonnen met het verzamelen van alle publicaties in het Staatsblad in de onderzoeksperiode. Hiervoor heb ik gebruik gemaakt van het door mij ontwikkelde (en voor dit onderzoek uitgebreide) *parlhist* programma.⁷⁰ Eventueel uitgebrachte

gedifferentieerde inwerkingtreding na invoering van enkele wijzigingen van andere, materiële, wetten door een amendement (*Kamerstukken II 2023/24, 36410 VIII, nr. 112*).

70 M.A. Staal ‘*mastaal/parlhist*’, <https://github.com>, 23 juni 2025.

verbeterbladen heb ik niet meegenomen: ik baseer mij steeds op de tekst in de oorspronkelijke publicatie in het Staatsblad. Voor alle publicaties in het Staatsblad die volgens de metagegevens van KOOP een wet of rijkswet zijn, heb ik met behulp van *parlhist* de hierboven genoemde metagegevens toegevoegd. Dit leverde uiteindelijk een dataset op met 7.364 wetten, waarvan er 2.975 begrotingswetten en 4.389 niet-begrotingswetten zijn. Hoe ik met *parlhist* inwerkingtredingsbepalingen herken en categoriseer, en hoe de inwerkingtredingsgegevens aan wetten met gedifferentieerde inwerkingtredingsbepalingen worden toegevoegd, bespreek ik hieronder (par. 3.2.2.1-3.2.2.2). Op basis van deze dataset heb ik een verzameling van alle uniek voorkomende inwerkingtredingsbepalingen met delegatie en differentiatiebevoegdheid samengesteld (par. 3.2.3), en steekproefsgewijs een deel van de wetten uit de categorie ‘delegatie met differentiatie’ handmatig nader onderzocht (par. 3.2.4) en zo een steekproefverzameling samengesteld. De dataset en hierop gebaseerde verwerkingen en statistieken zijn externe bijlagen bij dit onderzoek.⁷¹

3.2.2.1 *Herkennen van inwerkingtredingsbepalingen*

Aangezien de Ar een veelheid van mogelijkheden bieden om een inwerkingtredingsbepaling vorm te geven, zeker als er ook terugwerkende kracht toegekend wordt, heb ik ervoor gekozen om labels te gebruiken die een versimpeling vormen van de werkelijkheid.⁷² De labels die ik heb toegevoegd zijn daarom gebaseerd op de kern van het fenomeen van gedifferentieerde inwerkingtreding zoals besproken in paragraaf 2.5.1. Om een inwerkingtredingsbepaling van een label te voorzien, heb ik gekeken naar de aanwezigheid van twee kernelementen die relevant zijn voor mijn onderzoek: voorziet de inwerkingtredingsbepaling in delegatie van de inwerkingtredingsdatum? En zo ja, is differentiatie van die datum mogelijk bij delegatie? Deze twee vragen resulteren in vier mogelijke labels, die overeenkomen met de eerder besproken categorieën van inwerkingtredingsbepalingen in wetten.⁷³

1. Delegatie met differentiatie: de inwerkingtredingsbepaling van de wet laat de inwerkingtreding geheel of gedeeltelijk over aan een koninklijk besluit, waarbij enige vorm van differentiatie is toegestaan, zoals bij modelbepalingen 6 en 7. De inwerkingtredingsbepaling staat dus gedifferentieerde inwerkingtreding toe.
2. Delegatie zonder differentiatie: de inwerkingtredingsbepaling van de wet laat inwerkingtreding geheel of gedeeltelijk over aan een koninklijk besluit, maar differentiatie is niet mogelijk. Hier is bijvoorbeeld sprake van wanneer gebruik wordt gemaakt van modelbepaling 4.
3. Geen delegatie: de inwerkingtredingsbepaling van de wet regelt de inwerkingtredingsdatum zelf, of stelt deze afhankelijk van de inwerkingtreding een andere wet of de eventuele inwerkingtreding van een nog aanhangig wetsvoorstel.

71 Voor het overzicht en de vindplaats van deze externe bijlagen, zie p. Error: Reference source not found.

72 Aanwijzingen [4.21](#), [4.22](#), [5.63](#) Ar; Zie ook par. 2.3.

73 Zie par. 2.3.

4. Geen inwerkingtredingsbepaling: sommige wetten hebben geen inwerkingtredingsbepaling. De belangrijkste categorie van wetten zonder inwerkingtredingsbepaling betreffen wijzigingen van de grondwet.

Deze labels heb ik automatisch toegevoegd aan de wetten in de dataset. Dit gebeurt door eerst te kijken welk artikel in een wet de inwerkingtredingsbepaling is. Dit wordt herkend door te controleren of er een vast tekstueel patroon te herkennen is in een bepaald artikel. Dit tekstuele patroon bevat voor inwerkingtredingsbepalingen unieke zinsneden zoals ‘deze wet treedt’ of ‘de artikelen van deze wet treden’. Om te kijken of er vervolgens sprake is van delegatie van het inwerkingtredingsmoment, wordt gekeken of variaties op de zinsnede ‘bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip’ in de inwerkingtredingsbepaling voorkomt.⁷⁴ Voor differentiatie in die datum wordt gekeken naar de aanwezigheid van een variatie op de zinsnede ‘verschillend kan worden vastgesteld’. Op deze geautomatiseerde manier is het gelukt het om 97,4% van de wetten in de dataset te categoriseren naar type inwerkingtredingsbepaling. De overige gevallen heb ik handmatig van een label voorzien. Daarnaast heb ik nog van 566 willekeurige wetten het automatische label gecontroleerd. Voor minder dan 1% van de handmatig gecontroleerde wetten klopte het automatisch herkende label niet. Er zullen dus nog een aantal incorrecte labels zijn in de dataset, maar binnen het bestek van dit onderzoek is het niet haalbaar om alle labels handmatig na te lopen.

3.2.2.2 *Koppelen van wetten aan inwerkingtredingsbesluiten*

De koppeling van wetten aan bijbehorende inwerkingtredingsbesluiten heb ik gemaakt op basis van informatie die KOOP beschikbaar stelt via zijn *Linked Data Overheid (LiDO)* dienst. LiDO is een zeer uitgebreide database met metagegevens over Nederlandse wetgeving en officiële overheidspublicaties. De in LiDO beschikbare informatie over de inwerkingtredingsdatum van onderdelen van wettelijke regelingen komt ook overeen met de op wetten.overheid.nl beschikbare informatie over de wijzigingsgeschiedenis van wet- en regelgeving.

Via LiDO kan automatisch opgevraagd worden welke versies van welke wetsartikelen hun oorsprong vinden in een bepaalde publicatie in het Staatsblad. Vervolgens kan per wetsartikel opgezocht worden wanneer deze in werking is getreden en welke publicatie in het Staatsblad de bron is voor het bepalen van de inwerkingtredingsdatum. Ik heb *parlhist* uitgebreid om deze koppeling automatisch te maken voor de wetten in mijn dataset.

In de data van LiDO zijn bepaalde keuzes gemaakt die mogelijk gevolg kunnen hebben in de resultaten van mijn onderzoek. Dit doet zich allereerst voor wanneer een wettelijke bepaling terugwerkende kracht heeft. De inwerkingtredingsdatum in LiDO van een bepaling neemt eventuele terugwerkende kracht namelijk niet mee. Als voorbeeld: treedt een bepaling op 5 februari 2019 in werking, maar krijgt deze terugwerkende kracht verleend naar 1 januari 2019, dan hanteer ik net als LiDO een inwerkingtredingsdatum van 5 februari 2019.

⁷⁴ Om te zoeken op deze variaties heb ik voor beide zinsdelen een zogenoemde *regular expression* opgesteld. Een regular expression is een gestandaardiseerde beschrijving van een bepaald tekstueel patroon. Vervolgens kan je aan de hand van deze regular expression automatisch zoeken op stukken tekst die voldoen aan het beschreven patroon.

Daarnaast kan zich een vertekening voordoen als een bepaling door meerdere wetten gewijzigd zijn voordat deze in werking is getreden. Als voorbeeld: de Wet van 13 september 2012 (*Stb.* 2012, 450), voorziet niet in delegatie van de inwerkingtreedingsdatum: de wet treedt in werking op 1 januari 2013, of de dag na plaatsing in het Staatsblad als de publicatie ná 31 december 2012 plaatshad. Toch worden in mijn dataset andere bronnen gevonden voor de inwerkingtreding van bepalingen in deze wet dan de publicatie van de wet zelf, waaronder inwerkingtreedingsbesluiten. Dat komt omdat deze wet samenloopbepalingen bevat die andere wetten wijzigt die wél voorzien in delegatie van hun inwerkingtreding. Zo wijzigt artikel VII van de Wet van 13 september 2012 een onderdeel van de Wet van 11 oktober 2012 (*Stb.* 2012, 545). Bij koninklijk besluit van 6 december 2012 (*Stb.* 2012, 631) wordt voorzien in de inwerkingtreedingsdatum van dat onderdeel van de Wet van 11 oktober 2012. Omdat de wijziging uit de Wet van 13 september 2012 van het betrokken artikel van de Wet van 11 oktober 2012 dus pas echt effect heeft door inwerkingtreding het desbetreffende onderdeel van de Wet van 11 oktober 2012, ziet LiDO dit inwerkingtreedingsbesluit dus óók als bron van de inwerkingtreedingsdatum van een wet die zelf niet voorziet in delegatie van de inwerkingtreedingsdatum. Dit heeft als effect dat als men alleen kijkt naar hoeveel verschillende inwerkingtreedingsmomenten een wet heeft of wat voor bronnen er zijn voor de inwerkingtreedingsdatum volgens mijn dataset, dit geen compleet beeld geeft van hoe de inwerkingtreding in de wet zelf geregeld is. Ook wetten met een inwerkingtreedingsbepaling die niet voorzien in delegatie, kunnen in de dataset namelijk toch inwerkingtreedingsbesluiten hebben als bron voor de inwerkingtreedingsdatum.

3.2.3 Inventariseren van de verschillende soorten wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten

Om het principe van nauwkeurige begrenzing voor de wetgever te kunnen onderzoeken, is informatie nodig over wat voor wettelijke bepalingen er nou in de praktijk voorkomen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten. Hiervoor heb ik een lijst samengesteld van alle tekstueel uniek voorkomende inwerkingtreedingsbepalingen die voorzien in delegatie en differentiatiebevoegdheid in de dataset, inclusief hoe vaak deze voorkomen in de dataset.

Omdat het lastig is om tot een absolute maatstaf van mate van differentiatiebevoegdheid te komen, heb ik gekozen om hier een relatieve maatstaf te hanteren door de inwerkingtreedingsbepalingen te vergelijken met modelbepaling 7. Voor elk van de uniek voorkomende inwerkingtreedingsbepaling heb ik gekeken naar of de bepaling minder, even veel, meer differentiatiebevoegdheid biedt, of dat er sprake is van een ander soort differentiatiebevoegdheid? De bespreking van inwerkingtreedingsbepalingen die meer of minder differentiatiebevoegdheid geven dan deze modelbepaling van paragraaf 2.5.1 vormt de basis voor de beoordeling voor deze vraag. Daarnaast heb ik elke inwerkingtreedingsbepaling gelabeld in een of meerdere van de in totaal 18 verschillende categorieën. De verschillende categorieën zijn beschreven in Bijlage 3.⁷⁵ Elke uniek voorkomende inwerkingtreedingsbepaling is gekoppeld aan alle wetten waar deze in voorkomt. De verzameling

⁷⁵ Zie p. 55 en verder.

van uniek voorkomende inwerkingtredingsbepalingen met annotaties is te vinden in Externe Bijlage C bij dit onderzoek.⁷⁶

3.2.4 Samenstellen van een steekproefverzameling

Om een goed beeld te kunnen krijgen van hoe gedifferentieerde inwerkingtreding in de praktijk gehanteerd wordt, heb ik een willekeurig gekozen verzameling van 65 wetten die volgens mijn dataset in de eerste categorie vallen (wél delegatie én differentiatie) nader handmatig onderzocht. Dit is de steekproefverzameling. Ik heb gekozen voor een steekproef van 65 van de 1.312 wetten uit de eerste categorie, omdat dit een haalbaar aantal wetten is binnen het tijdsbestek van dit onderzoek, en resulteert in een relatief acceptabele zekerheid van 90% met een foutmarge van 10%. Hoewel dit verre van ideale onzekerheid is, zou een meer gangbare zekerheid van 95% met een foutmarge van 5% resulteren in een steekproef van 298 wetten. Dat is binnen het tijdsbestek van dit onderzoek echter niet haalbaar. Deze zekerheid en foutmarge houden in dat omdat in de steekproefverzameling bij 80% van de wetten inmiddels volledig in werking zijn getreden, met 90% zekerheid gezegd kan worden dat in de complete verzameling van 1.312 wetten uit categorie 1 er tussen de 72% en 88% inmiddels volledig in werking zijn getreden. Met deze onzekerheid moet dus steeds rekening gehouden worden bij elk principe dat ik (mede) aan de hand van deze steekproefverzameling heb beoordeeld.⁷⁷

Voor elke wet in de steekproefverzameling heb ik gekeken naar de bijbehorende memorie van toelichting en de inwerkingtredingsbesluiten. Ik heb mij bewust beperkt tot deze documenten omdat ik zo op een consistente en werkbare manier aan mijn informatie kan komen over het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Hierdoor heb ik wel ingeleverd op de accuraatheid van de informatie, omdat het mogelijk is dat het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding bij een bepaalde wet op een andere plek wel, of met andere redenen, is gemotiveerd. In een enkel geval waren niet alle inwerkingtredingsbesluiten door *parlhist* gevonden. Deze heb ik handmatig er bij gezocht. Voor elke wet in de steekproefverzameling heb ik de volgende vragen beantwoord:

1. Was de inwerkingtredingsbepaling die gedifferentieerde inwerkingtreding toeliet al in het initiële wetsvoorstel zoals ingediend bij de Tweede Kamer aanwezig? (ja of nee)
2. Is er toelichting aanwezig in de memorie van toelichting over het gebruik van een inwerkingtredingsbepaling die delegeert met differentiatiebevoegdheid? Zo ja, wat is de aard hiervan?
3. Welke labels horen bij de aard van de toelichting in de memorie van toelichting? (zie Tabel 2)
4. Wat is de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting?
5. Is de inwerkingtredingsdatum daadwerkelijk gedifferentieerd door de regering? (ja of nee)

⁷⁶ Zie p. Error: Reference source not found.

⁷⁷ Dat zijn voor de wetgever: motivering (par. 3.3.1.2) en doelbinding (par. 3.3.1.3); en voor de regering: uitzondering (deels) (par. 3.3.2.1), motivering (par. 3.3.2.2), doelbinding (par. 3.3.2.3) en gehele inwerkingtreding (par. 3.3.2.4).

6. Is er in de nota van toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit een motivering gegeven over waarom er wel of niet gekozen is voor differentiatie van de inwerkingtredingsdatum? (ja of nee)
7. Welke labels horen bij de toelichting om wel of niet te kiezen voor differentiatie van de inwerkingtredingsdatum? (zie Tabel 2)
8. Zijn er delen van de wet nog niet in werking getreden? (ja; ja, maar de niet in werking getreden bepalingen zijn bij latere wet vervallen; nee)

Voor de keuze van de te hanteren labels voor vragen 3 en 7 ben ik gebaseerd op het vorige hoofdstuk begonnen met de labels ‘afwezig’, ‘invoeringstechnisch’, en ‘politiek’. Deze labels heb ik waar nodig uitgebreid wanneer er zich nieuwe gevallen voordeden die hier niet onder te scharen waren of een duidelijke aparte groep vormen. Een deel van de labels is betreft specifiek soorten invoeringstechnische overwegingen, namelijk de labels ‘EU-goedkeuring’, ‘implementatie EU-richtlijn’, ‘inwerkingtreding EU-regelgeving’, en ‘inwerkingtreding verdrag’. De labels ‘andere wetgevingsprocessen’ en ‘amendement’ kunnen ingegeven zijn vanuit invoeringstechnische overwegingen, maar dit hoeft niet steeds het geval te zijn. Bij het label ‘amendement’ kan zich dit bijvoorbeeld voordoen wanneer een bij amendement ingevoegd wetsonderdeel nog uitgewerkt moet worden in lagere regelgeving en pas dan in werking kan treden. Uiteindelijk heb ik voor vragen 3 en 7 steeds één of meer van de labels in Tabel 2 genoteerd. De hele steekproefverzameling inclusief annotaties is opgenomen in Externe Bijlage D bij dit onderzoek.⁷⁸

Tabel 2: De labels voor motiveringen in de steekproefverzameling.

Label	Toelichting
afwezig	Er is geen motivering gegeven waarom gedifferentieerde inwerkingtreding toegelaten wordt (mvt) of waarom er gekozen is om hier wel of geen gebruik van te maken (inwerkingtredingsbesluit). Het kan ook zijn dat de motivering gedeeltelijk afwezig is, omdat alleen voor een deel van het gebruik een motivering is gegeven.
amendement	Door een amendement is er een onderdeel aan de wet toegevoegd dat een ander inwerkingtredingsmoment dan de rest van de wet vereist. Bijvoorbeeld omdat nadere uitwerking is vereist in lagere regelgeving, of omdat het amendement ziet op een ander onderwerp dan het initiële wetsvoorstel.
andere wetgevingsprocessen	De inwerkingtreding van bepaalde onderdelen van de wet moet worden afgestemd op andere wetgevingsprocessen. Hier valt zowel uitwerking in lagere regelgeving of decentrale regelgeving, als afstemming op andere wetten in formele zin onder.
beleidsmatig	De regering wil langer de tijd om te beoordelen of een onderdeel van de wet nog past in haar beleid, bijvoorbeeld omdat uitvoering ervan fors duurder zal zijn dan geanticiepeerd.

⁷⁸ Zie p. Error: Reference source not found.

één beoogde inwerkingtredingsdatum (<i>alleen voor vraag 3</i>)	De memorie van toelichting gaat uit van één beoogde inwerkingtredingsdatum.
EU-goedkeuring	Goedkeuring van een EU-orgaan is vereist voordat (een onderdeel van) de wet in werking mag treden.
implementatie EU-richtlijn	De inwerkingtreding van de wet moet worden afgestemd op de implementatie van een EU-richtlijn. Bijvoorbeeld omdat een deel van de wet vóór de implementatietermijn in werking moet treden. Dit kan juist ook een reden zijn om af te zien van differentiatie, als de termijn al is verstreken. Daarnaast kan dit een rol spelen als nadat de wet in het Staatsblad is gepubliceerd, is gebleken dat delen hiervan aangepast moeten worden om strijd met een richtlijn te voorkomen.
invoeringstechnisch	De motivering is gebaseerd op praktische overwegingen om een goede invoering van de wet te waarborgen. Hierbij is te denken aan alle denkbare voorbereidingen van zowel overheden als andere betrokkenen om met de wet aan de slag te gaan, zoals het aanpassen van ICT-voorzieningen, het geven van voorlichting, het bieden van een overgangstermijn, het opzetten van een nieuwe organisatie, en het voorkomen dat er lacunes ontstaan.
inwerkingtreding EU-regelgeving	De inwerkingtreding van (een deel van) de wet moet worden afgestemd op de inwerkingtredingsdatum van EU-regelgeving of een andere EU-rechtshandeling.
inwerkingtreding verdrag	De inwerkingtreding van (een deel van) de wet moet worden afgestemd op de inwerkingtredingsdatum van een verdrag.
n.v.t. (<i>alleen voor vraag 7</i>)	Er is geen label te geven omdat het inwerkingtredingsbesluit nog niet is gepubliceerd.
politiek	De motivering is gebaseerd op een politieke wens, zoals een toezegging aan of wens van de Tweede of Eerste Kamer, of een afspraak in een regeerakkoord.

3.3 Analyse

Op basis van de verzamelde informatie bespreek ik hieronder eerst voor de wetgever en vervolgens voor de regering in hoeverre in de onderzoeksperiode er invulling wordt gegeven aan de voor hen geldende principes voor het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding, zoals deze volgen uit het primaat van de wetgever. Per principe bespreek ik aan de hand van welke gegevens ik deze analyse heb verricht en geef ik de belangrijkste informatie weer. Ik kom steeds per principe tot een tussenconclusie in welke mate aan dat principe wordt voldaan tijdens de onderzoeksperiode. Aan het eind van dit hoofdstuk neem ik een stap terug en beoordeel ik het gehele gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding in de onderzoeksperiode vanuit het primaat van de wetgever.

3.3.1 De wetgever

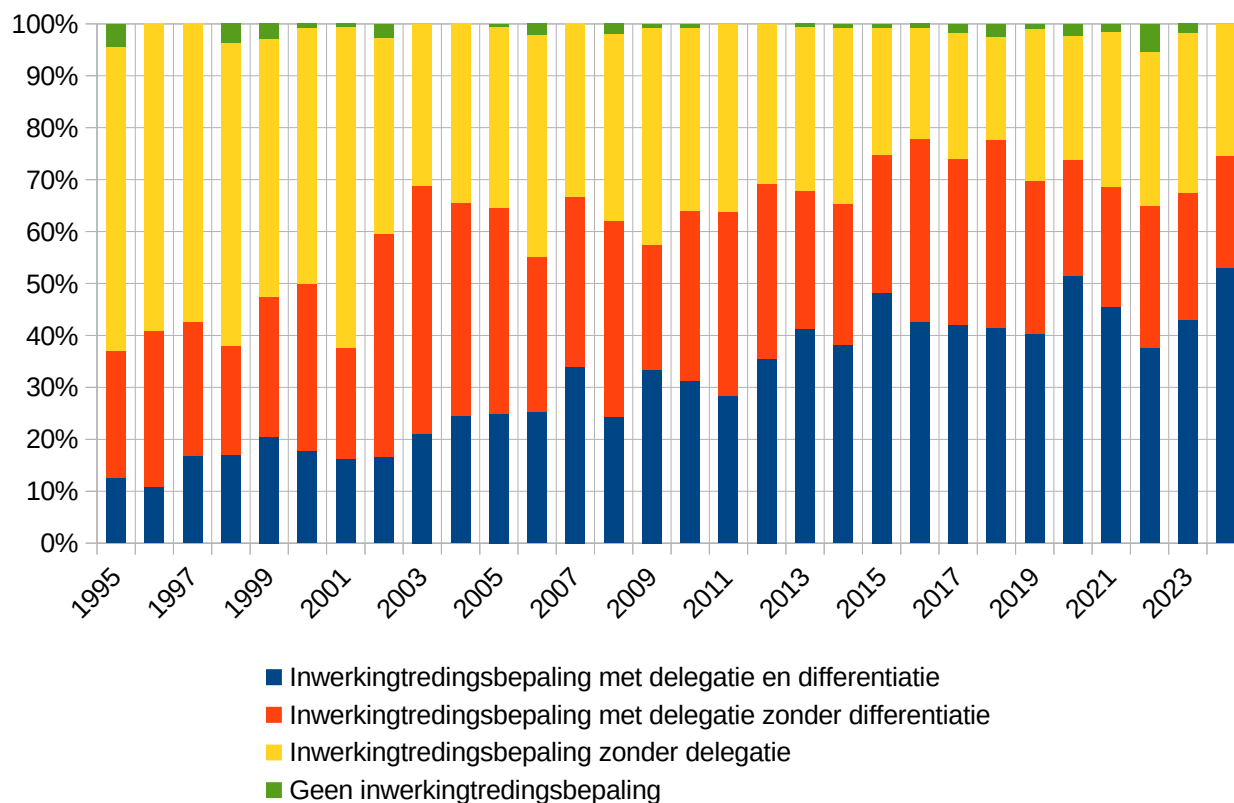
3.3.1.1 Uitzondering

Het eerste principe is het principe van uitzondering. Om te evalueren in hoeverre het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding een uitzondering is, moet voor de wetgever gekeken worden naar de mate waarin hij gedifferentieerde inwerkingtreding van formele wetten toelaat. Hiervoor heb ik gekeken naar zowel het absolute als relatieve aantal wetten in het Staatsblad waar dit wordt toegelaten. Daarnaast heb ik gekeken naar het toelaten ervan over tijd en per onderwerp.

In Tabel 3 is de verdeling van niet-begrotingswetten naar categorie, zoals besproken in paragraaf 3.2.2.1, weergegeven. Wetten uit de eerste categorie vormen over de hele onderzoeksperiode een substantiële groep. Als wordt gekeken naar het relatieve voorkomen ervan per jaar (Figuur 1), is te zien dat in vergelijking met het begin van de onderzoeksperiode er tegenwoordig een steeds groter aandeel van de jaarlijks in het Staatsblad verschenen wetten gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat. Ook in absolute aantallen is er een stijging te zien, zoals weergegeven in Externe Bijlage A.

Tabel 3: Totaal aantal niet-begrotingswetten per categorie

Categorie	Aantal wetten
Totaal aantal niet-begrotingswetten	4.389
Aantal niet-begrotingswetten in categorie 1 (inwerkingtreding met delegatie én differentiatie)	1.312 (29,89 %)
Aantal niet-begrotingswetten in categorie 2 (inwerkingtreding met delegatie zonder differentiatie)	1.338 (30,49 %)
Aantal niet-begrotingswetten in categorie 3 (inwerkingtreding zonder delegatie)	1.682 (38,32 %)
Aantal niet-begrotingswetten in categorie 4 (geen inwerkingtredingsbepaling)	57 (1,30 %)



Figuur 1: Relatieve verdeling naar inwerkingtredingscategorie van niet-begrotingswetten per jaargang van het Staatsblad

KOOP rubriceert elke publicatie in het Staatsblad in één of meerdere onderwerpen. In de dataset komen 110 verschillende onderwerpen voor. Van een aantal wetten is het onderwerp onbekend. Gemiddeld wordt bij 29,69% van de wetten per onderwerp gedifferentieerde inwerkingtreding toegelaten. Bij 60 onderwerpen wordt vaker dan gemiddeld gedifferentieerde inwerkingtreding toegelaten. Dit zijn onderwerpen zoals “Onderwijs en wetenschap | Organisatie en beleid” (73,85% van de 65 wetten), “Sociale zekerheid | Ziekte en arbeidsongeschiktheid” (52,54% van de 59 wetten), “Werk | Werkgelegenheid” (47,37% van de 57 wetten), “Cultuur en recreatie | Media”, (45,45% van de 55 wetten), en “Natuur en milieu | Lucht” (45,83% van de 24 wetten). Bij de overige 50 onderwerpen wordt minder vaak dan gemiddeld gedifferentieerde inwerkingtreding toegelaten. Het gaat hierbij om onderwerpen zoals “Internationaal | Internationale samenwerking” (8,75% van 80 wetten), “Financiën | Belasting” (8,85% van 384 wetten), “Internationaal | Europese zaken” (9,48% van 116 wetten), “Bestuur | Gemeenten” (12,04% van 191 wetten), en “Recht | Staatsrecht” (15,42% van 227 wetten). Het gehele overzicht van wetten naar inwerkingtredingscategorie per onderwerp is opgenomen in Externe Bijlage B bij deze scriptie.

Een mogelijke verklaring voor de toename van het aantal wetten in categorie 1 kan zijn dat er de laatste jaren meer wetten het Staatsblad halen die in de onderwerpcategorieën vallen waar gedifferentieerde inwerkingtreding relatief vaker voor komt omdat dit vaker noodzakelijk zou zijn, zoals het onderwijs en sociale zekerheid. Als dit zo zou zijn, dan zou ook het relatieve gebruik van

gedifferentieerde inwerkingtreding binnen één onderwerp over de tijd stabiel moeten zijn, terwijl het aantal wetten van diezelfde categorie toeneemt. Om dit te onderzoeken heb ik gekeken of het percentage wetten dat gedifferentieerde inwerkingtreding toestaat per onderwerp over tijd varieert. Hiervoor heb ik mijn onderzoeksperiode verdeeld in drie perioden van tien jaar (1995 tot en met 2004, 2005 tot en met 2014, 2015 tot en met 2024). Deze cijfers zijn verwerkt in Externe Bijlage E. Binnen veel onderwerpen is er een toename te herkennen in het relatieve aantal wetten dat gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat. Daarnaast zijn het relatieve aantal wetten per onderwerp per decennium voor de meeste onderwerpen redelijk stabiel (Externe Bijlage F). Deze mogelijke verklaring lijkt daarom niet op te gaan, al is dit gebaseerd op een vrij grofmazige indruk.

Het uitgangspunt van de Ar is dat het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding een uitzondering is die beperkt moet worden tot de gevallen waarin dat nodig is. Dat lijkt zich moeilijk te verhouden met het gegeven dat bijna 30% van de niet-begrotingswetten in de onderzoeksperiode gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten, en nog lastiger met een gestage toename in het toelaten ervan. Tegelijkertijd is het mogelijk dat er zich daadwerkelijk meer gevallen voordoen waarin gedifferentieerde inwerkingtreding nodig is. Als mede gekeken wordt naar de in paragraaf 3.3.2.1 nog te bespreken informatie over hoe vaak de regering gebruik maakt van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid, waaruit blijkt dat bij ongeveer de helft van de wetten hier geen gebruik van wordt gemaakt, dan is het onwaarschijnlijk dat de groei van het aantal wetten dat gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat is te verklaren doordat dit toelaten vaker strikt noodzakelijk zou zijn. In de steekproefverzameling komt ook een goed voorbeeld voor van een wet waar niet goed te begrijpen is waarom gedifferentieerde inwerkingtreding wordt toegelaten. Het betreft de wet van 5 oktober 2016 die regelt dat in het College van procureurs-generaal een niet-rechterlijke ambtenaar benoemd kan worden met specialistische kennis op het gebied van financiën en bedrijfsvoering.⁷⁹ Deze wet is zo klein en de verschillende onderdelen kennen een dusdanig sterke samenhang, dat het moeilijk voorstelbaar is in welke gevallen hier gedifferentieerde inwerkingtreding geboden was. Al deze cijfers steunen dus de conclusie dat het principe van uitzondering in de onderzoeksperiode onvoldoende aandacht heeft gekregen van de wetgever.

3.3.1.2 Motivering

De antwoorden op vragen 3 en 4 in de steekproefverzameling geven inzicht in of en hoe de wetgever het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding motiveert. In Tabel 5 onder paragraaf 3.3.1.3 valt al direct op dat het label 'afwezig' het meeste voorkomt (40 keer, 61,53%). In de antwoorden op vraag 4 valt daarnaast op dat regelmatig de inwerkingtredingsbepaling in het geheel niet opgenomen wordt in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting (17 keer, 26,15 %). In twee gevallen bevat de memorie van toelichting, ondanks dat de inwerkingtredingsbepaling niet in het artikelsgewijze deel is behandeld, wel een motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding.

⁷⁹ [Stb. 2016, 361](#).

Ook als de inwerkingtredingsbepaling in het artikelsgewijze deel voorkomt, betekent dit echter niet dat het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding gemotiveerd is. In 25 van de 48 wetten uit de steekproefverzameling waar de inwerkingtredingsbepaling wel in de artikelsgewijze toelichting voorkomt, is er in de hele memorie van toelichting geen motivering te vinden waarom gedifferentieerde inwerkingtreding wordt toegelaten. In deze gevallen wordt in de artikelsgewijze toelichting onder andere slechts beschreven wat de inwerkingtredingsbepaling inhoudt, wordt zo algemeen het gebruik gemotiveerd dat er van enige specifieke motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding geen sprake is, of ziet de artikelsgewijze toelichting op andere onderdelen van het artikel waar de inwerkingtreding in is geregeld. Opmerkelijk is ook dat in ten minste één geval de artikelsgewijze toelichting lijkt te suggereren dat er gebruik is gemaakt van de standaardbepaling zonder differentiatiebevoegdheid (modelbepaling 4).⁸⁰ Wat het principe van motivering betreft is er dus voor de wetgever ruimte voor verbetering om de motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding al vanaf het begin van de parlementaire behandeling in de memorie van toelichting duidelijk te verwerken.

3.3.1.3 Doelbinding

Uit het principe van doelbinding volgt dat de wetgever gedifferentieerde inwerkingtreding slechts mag toelaten vanwege invoeringstechnische en niet-beleidsmatige overwegingen. Om dit te onderzoeken heb ik gekeken naar de labels uit vraag 3 van de steekproefverzameling, over de aard van de motivering in de memorie van toelichting van de wetgever om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten. Alle verschillende labels en hoe vaak deze voor zijn gekomen in de steekproefverzameling, zijn weergegeven in Tabel 4. Omdat voor elke wet meerdere labels gegeven kunnen zijn, is de som van deze aantallen hoger dan de grootte van de steekproefverzameling (65).

In de meerderheid van de wetten in de steekproefverzameling is er geen (complete) motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding in de memorie van toelichting. Dit bemoeilijkt de beoordeling van het principe van doelbinding. Het kan bij deze gevallen immers net zo goed gaan om invoeringstechnische redenen als om de volgens Borman voorstelbare situatie dat wordt voorzien in gedifferentieerde inwerkingtreding ter anticipatie op moeilijkheden bij de behandeling door de Eerste Kamer.⁸¹ Tegelijkertijd kan het gebrek aan motivering op zichzelf al een indicatie zijn dat aan het principe van doelbinding onvoldoende aandacht wordt besteed.

Als alleen gekeken wordt naar de motivering die wel aanwezig is, dan lijkt dit voor het overgrote deel overeen te komen met het in paragraaf 2.5.2 herkende doel van het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding. In de meeste gevallen gaat het namelijk om invoeringstechnische redenen of redenen die daar aan verwant zijn (andere wetgevingsprocessen, Europees- en internationaalrechtelijke aspecten). In vijf gevallen lijkt de motivering over het inwerkingtredingsregime tegenstrijdig te zijn met het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding, omdat er juist één inwerkingtredingsdatum wordt beoogd. Bij één wet in de steekproef gaf een politieke afspraak in het regeerakkoord deels de aanleiding om gedifferentieerde

80 [Kamerstukken II 2015/16, 34404, nr. 3](#), p. 7.

81 Borman 2011, p. 294; zie ook par. 2.5.4.

inwerkingtreding toe te laten.⁸² Hoewel de wetten waar motivering wel aanwezig is de indruk wekken dat grotendeels aan het principe van doelbinding wordt voldaan, is het op basis van de beschikbare gegevens in dit onderzoek niet mogelijk om duidelijke conclusies te trekken over de naleving van dit principe omdat bij te veel wetten de motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding ontbreekt.

Tabel 4: Labels bij de aard van de motivering in de memorie van toelichting om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten

	Aantal keer dat dit label voorkomt in de steekproefverzameling (percentage naar het aantal wetten in de steekproefverzameling)
Afwezig	40 (61,53 %)
Invoeringstechnisch	18 (27,69 %)
Andere wetgevingsprocessen	6 (9,23 %)
Één beoogde inwerkingtredingsdatum	5 (7,69 %)
Inwerkingtreding EU-regelgeving	3 (4,62 %)
EU-goedkeuring	1 (1,54 %)
Implementatie EU-richtlijn	1 (1,54 %)
Inwerkingtreding verdrag	1 (1,54 %)
Politiek	1 (1,54 %)

3.3.1.4 Nauwkeurige begrenzing

Het principe van de nauwkeurige begrenzing volgt uit het uitgangspunt van de nauwkeurige begrenzing van de delegatie van regelgevende bevoegdheid. Ik heb dit principe onderzocht op basis van een inventarisatie van de relatieve mate van differentiatiebevoegdheid van alle unieke inwerkingtredingsbepalingen met differentiatiebevoegdheid in vergelijking met modelbepaling 7. Ik heb met dit onderzoek dus alleen gekeken naar de tekst van de inwerkingtredingsbepaling. Dit vormt een beperking, omdat de wettekst niet louter taalkundig uitgelegd moet worden.⁸³ Ook de totstandkomingsgeschiedenis en de context van het staatsrechtelijke bestel zijn relevant in de uitleg van hoeveel differentiatiebevoegdheid de regering in een concreet geval toekomt. De letterlijke tekst van een inwerkingtredingsbepaling in een wet vormt dus de slechts bovenste limiet van de mate van differentiatiebevoegdheid die de regering toekomt in een bepaald geval.

De in paragraaf 3.2.3 beschreven inventarisatie geeft het in Tabel 5 weergegeven verdeling. Voor de wetten die meer differentiatiebevoegdheid bieden, komt dit onder andere doordat de regering geheel vrij was in het toekennen van terugwerkende kracht (49 keer); toepassing mocht geven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet of artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (52 keer); de

⁸² [Stb. 2019, 122](#).

⁸³ Zie par. 2.5.3.

regering ook mocht differentiëren naar subonderdelen (11 keer); of dat de regering ook mocht differentiëren naar toepassingsgebied (22 keer).

In de gevallen waarin de regering minder differentiatiebevoegdheid krijgt dan modelbepaling 7 komt dit onder andere doordat de wet zelf voorziet in terugwerkende kracht voor delen van de wet (81 keer); alleen differentiatie toelaat in bepaalde specifiek genoemde artikelen (32 keer); alleen differentiatie toelaat op artikelniveau en niet op onderdeelniveau (16 keer); de wet al voorziet in het moment waarop zij (gedeeltelijk) vervalt (13 keer); gebruik werd gemaakt van modelbepaling 6 (3 keer); er werd voorzien in parlementaire betrokkenheid bij het inwerkingtredingsbesluit (6 keer); of dat de wet voorzag in andere specifieke beperkingen of uitzonderingen (97 keer).⁸⁴ Deze laatste, vrij brede, categorie omvat onder andere inwerkingtredingsbepalingen waarbij een aantal artikelen uitgezonderd zijn van de differentiatiebevoegdheid die gegeven is met toepassing van modelbepaling 7;⁸⁵ die de inwerkingtreding van bepaalde onderdelen koppelen aan de inwerkingtreding van andere bepalingen;⁸⁶ waarbij bepaalde termijnen in acht genomen moeten worden;⁸⁷ waarbij alleen bepaalde bepalingen uitgesteld mogen worden;⁸⁸ waarbij een onderdeel niet eerder dan een wettelijk genoemde datum in werking mag treden;⁸⁹ of waarbij een uiterste datum wordt gesteld waarop bepaalde onderwerpen in werking moeten treden.⁹⁰

De wetgever lijkt in de onderzoeksperiode onvoldoende aandacht te hebben gehad voor het principe van nauwkeurige begrenzing. Allereerst omdat in de overgrote meerderheid van de gevallen de toegekende differentiatiebevoegdheid inhoudelijk identiek is aan ruim geformuleerde modelbepaling 7 (68,75 %). In slechts 17,84 % van de gevallen is de differentiatiebevoegdheid nader beperkt. Het toekennen van een vrije bevoegdheid om terugwerkende kracht te verlenen komt voor in 3,73 % van de gevallen, terwijl dit volgens de AARvS serieuze vragen oproept over de rechtszekerheid.⁹¹ Hoewel het nodig is om elke wet individueel te bestuderen om tot de conclusie te kunnen komen dat er regelmatig te veel differentiatiebevoegdheid wordt verleend, wekken deze cijfers de indruk dat dit regelmatig gebeurt. Deze indruk wordt versterkt door de hierna in paragraaf 3.3.2.1 besproken gegevens waaruit blijkt dat bij bijna de helft van de wetten die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten hier geen gebruik van wordt gemaakt.

84 Omdat een inwerkingtredingsbepaling een combinatie van deze verschillende beperkingen kan kennen, is de som hoger dan het totaal aantal wetten die voor deze categorie zijn genoemd in Tabel 5.

85 Bijv. [Stb. 2010, 18](#); [Stb. 2010, 259](#).

86 Bijv. [Stb. 2014, 13](#).

87 Bijv. [Stb. 2012, 198](#).

88 Bijv. [Stb. 2012, 300](#).

89 Bijv. [Stb. 2005, 428](#); [Stb. 2000, 314](#).

90 Bijv. [Stb. 1996, 478](#); [Stb. 2010, 350](#).

91 Zie ook het in par. 2.5.5 aangehaalde advies van de AARvS.

Tabel 5: Relatieve mate van begrenzing van de differentiatiebevoegdheid in niet-begrotingswetten met delegatie en differentiatie van de inwerkingtredingsdatum

Totaal aantal wetten	1.312 (100 %)
Aantal wetten met meer differentiatiebevoegdheid dan modelbepaling 7	168 (12,80 %)
Aantal wetten met een differentiatiebevoegdheid die inhoudelijk gelijk is aan modelbepaling 7	902 (68,75 %)
Aantal wetten met minder differentiatiebevoegdheid dan modelbepaling 7	234 (17,84 %)
Aantal wetten met een andersoortige differentiatiebevoegdheid dan modelbepaling 7	8 (0,61 %)

3.3.2 De regering

3.3.2.1 Uitzondering

Hoe vaak een wet die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat ook daadwerkelijk meerdere inwerkingtredingsdata heeft, kan een beeld geven hoe vaak de regering ook gebruik gemaakt heeft van een aan haar gedelegeerde bevoegdheid om de inwerkingtredingsdatum te differentiëren. In Tabel 6 is weergegeven wat de verdeling is van het aantal inwerkingtredingsdata van de wetten uit categorie 1. Hierbij is het belangrijk om te benadrukken dat vanwege de in paragraaf 3.2.2.2 besproken beperking in de gegevens uit LiDO, er voor sommige wetten meer inwerkingtredingsdata worden herkend dan dat voor die wet zelf is vastgesteld bij of krachtens het inwerkingtredingsregime van die wet. Daarnaast kan een wet meerdere inwerkingtredingsdata hebben zonder dat de regering gebruik heeft gemaakt van haar differentiatiebevoegdheid, bijvoorbeeld als een aantal onderdelen van de wet van deze differentiatiebevoegdheid zijn uitgezonderd en bij wet al in hun inwerkingtreding is voorzien. Als er voor onderdelen van een wet nog helemaal geen inwerkingtredingsdatum is bepaald, en de differentiatiebevoegdheid dus gebruikt is om delen van een wet uit te stellen, is dat helaas op basis van mijn dataset niet te herkennen. Het door Tabel 6 gegeven beeld over de mate waarin in de praktijk de inwerkingtredingsdatum wordt gedifferentieerd is daardoor enigszins vertekend.

In 46,11% van de gevallen waarin gedifferentieerde inwerkingtreding toegestaan is, lijkt de regering hier geen gebruik van te hebben gemaakt, omdat er maar één inwerkingtredingsdatum is gevonden. In 51,22 % van de gevallen zijn er wel meerdere inwerkingtredingsdata, maar meestal niet meer dan 3 (41,92 %). De regering lijkt dan ook met een zekere terughoudendheid gebruik te maken van aan

haar toegekende differentiatiebevoegdheid. Dit roept wel de vraag op of deze bevoegdheid dan niet te vaak wordt toegekend.⁹²

In de steekproefverzameling is in vraag 5 ook gekeken of de regering daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid.⁹³ In de steekproefverzameling is bij 30 (46 %) wetten wel gebruik gemaakt van deze bevoegdheid, en bij 34 (52 %) wetten niet. Voor 1 wet in de steekproefverzameling is op dit moment nog geen inwerkingtredingsbesluit gepubliceerd, zodat niet vastgesteld kan worden of hier gebruik gemaakt is van de differentiatiebevoegdheid. Rekening houdend met de foutmarge van 10%, levert dit de verwachting op dat bij tussen de 42% en 51% van de wetten in de onderzoeksperiode waarbij gedifferentieerde inwerkingtreding is toegelaten, hier wel gebruik van is gemaakt en bij tussen de 47% en 58% van de wetten niet.

Op basis van de inwerkingtredingsdata en de steekproefverzameling lijkt de regering dus bij ongeveer de helft van de wetten die dat toelaten gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding. Het beperkte aantal wetten met vier of meer verschillende inwerkingtredingsdata is ook een indicatie dat de mate van differentiatie niet heel hoog ligt wanneer er wel gebruik van wordt gemaakt, al is differentiatie naar verschillende toepassingsgebieden hier niet in zichtbaar. Ondanks de grofmazige aard van deze data lijkt de regering dus wel enige terughoudendheid te betrachten bij het gebruiken van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid. Tegelijkertijd kunnen deze gegevens ook een indicatie zijn dat de wetgever gedifferentieerde inwerkingtreding te vaak toelaat, zoals reeds in paragraaf 3.3.1.1 is aangestipt.

Tabel 6: Aantal verschillende inwerkingtredingsdata per wet uit categorie 1.

Aantal verschillende inwerkingtredingsdata	Aantal wetten
1	605 (46,11 %)
2	384 (29,27 %)
3	166 (12,65 %)
4	62 (4,73 %)
5	37 (2,82 %)
6	15 (1,14 %)
7	3 (0,23 %)
8	3 (0,23 %)
9	1 (0,08 %)
10	1 (0,08 %)
Onbekend ⁹⁴	35 (2,67 %)

⁹² Zie ook par. 3.3.1.1.

⁹³ Zie par. 3.2.4.

⁹⁴ Wegens technische beperkingen is het voor een aantal wetten niet gelukt om inwerkingtredingsinformatie op te halen uit LiDO.

3.3.2.2 Motivering

De antwoorden op vraag 7 in de steekproefverzameling geeft inzicht in of en hoe de regering haar gebruik van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid motiveert. Hoe vaak welk label voorkomt is te vinden in Tabel 7. Net als dat in de memorie van toelichting in de meerderheid van de wetten een motivering voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding ontbrak, ontbreekt de motivering ook bij de meerderheid van de inwerkingtredingsbesluiten. Wanneer echter gekeken wordt naar de getallen uitgesplitst naar of er gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid, valt direct op dat deze motivering vooral ontbreekt wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van de differentiatiebevoegdheid. Wordt wel gebruik gemaakt van de differentiatiebevoegdheid, dan ontbreekt de toelichting waarom dit nodig is in iets meer dan een derde van de gevallen.

Uit de steekproefverzameling blijkt dus dat er ruimte voor verbetering vanuit de regering op dit punt. Het uitgangspunt is dat het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding gemotiveerd moet worden, maar bij een groot deel van de gevallen gebeurt dit niet of onvolledig. Ook in de gevallen waar juist geen gebruik gemaakt wordt van deze bevoegdheid, terwijl deze wel is toegekend, is motivering van deze keuze op zijn plaats. Dat verduidelijkt of de redenen om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten zich simpelweg niet gematerialiseerd hebben, of dat er een andere aanleiding was om de wet toch in haar geheel in werking te laten treden.

3.3.2.3 Doelbinding

Voor de regering volgt uit het principe van doelbinding dat zij slechts gebruik mag maken van de aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid bij het bepalen van het inwerkingtredingsmoment van een wet, wanneer zij dit baseert op invoeringstechnische en niet-beleidsmatige overwegingen. Hiervoor heb ik gekeken naar de resultaten op vraag 7 in de steekproefverzameling, waarbij ik heb gekeken naar de aard van de toelichting bij inwerkingtredingsbesluiten om wel of geen gebruik te maken van bestaande differentiatiebevoegdheid.

Alle verschillende labels en hoe vaak deze voor zijn gekomen in de steekproefverzameling, zijn weergegeven in Tabel 7. Ook hier geldt weer dat omdat voor elke wet er meerdere labels gegeven kunnen zijn, waardoor de som van deze aantallen hoger is dan de grootte van de steekproefverzameling. De labels zijn daarnaast ook uitgesplitst naar of er gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid. Voor één wet in de steekproefverzameling is op dit moment nog geen inwerkingtredingsbesluit gepubliceerd. Daarom kan voor deze wet nog niet gezegd worden of van de differentiatiebevoegdheid gebruik is gemaakt.

In de gevallen waarin de regering een toelichting heeft gegeven om wel of geen gebruik te maken van haar differentiatiebevoegdheid is dit meestal door invoeringstechnische motiveringen of motiveringen die hier aan verwant zijn (andere wetgevingsprocessen, inwerkingtreding van EU-regelgeving of implementatie van EU-richtlijnen). De twee keren dat een amendement een rol

speelde om gebruik te maken van de differentiatiebevoegdheid was dit (deels) omdat deze amendementen nog nader uitgewerkt moesten worden in lagere regelgeving.⁹⁵

Het gebruik van de differentiatiebevoegdheid door de regering kan echter niet geheel omschreven worden als ‘invoeringstechnisch en niet-beleidsmatig’. Bij twee wetten in de steekproefverzameling speelden beleidsmatige overwegingen wel een rol bij de keuze om gebruik te maken van de differentiatiebevoegdheid. Bij de wet van 26 februari 2011 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt ([Stb. 2011, 130](#)) is in de toelichting bij het besluit om een eerder inwerkingtredingsbesluit te wijzigen te lezen dat de bepaling om bij ministeriële regeling een uniform bedrag vast te stellen voor de overnamevergoeding die energiebeheerders moeten betalen wanneer zij een door een derde geplaatste slimme energiemeter overnemen, toch niet in werking zal gaan treden.⁹⁶ De aanleiding die de regering hiervoor noemde was dat uit onderzoek door KEMA was gebleken dat het niet goed mogelijk is om een uniform bedrag voor de overnamevergoeding vast te stellen. Omdat de regering haar inwerkingtredingskeuze dus baseert op de vraag *of* de bepaling in werking moet treden en niet *wanneer* dat het geval is, is hier geen sprake van een invoeringstechnische overweging om gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Ook bij de inwerkingtreding van de wet van 2 juli 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 ([Stb. 2009, 300](#)) lijken beleidsmatige overwegingen een rol gespeeld te hebben, blijktens de volgende zin in het tweede inwerkingtredingsbesluit:

“De inwerkingtreding van laatstgenoemd onderdeel, dat betrekking heeft op de financieringsgrondslag voor het media-educatiecentrum, wordt aangehouden, omdat bezien wordt of de formulering daarvan voldoende passend is.”⁹⁷

Één keer was een politieke toezegging deels de aanleiding om gebruik te maken van de differentiatiebevoegdheid, namelijk bij de wet van 13 november 2008 tot wijziging van de Telecommunicatiewet ([Stb. 2008, 525](#)). Hierbij was een toezegging aan de Eerste Kamer de reden om bepaalde delen van de wet later in werking te laten treden.⁹⁸

In 4,62 % van de wetten in de steekproefverzameling speelden inhoudelijke redenen dus een rol om gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding. Rekening houdend met de foutmarge van 10%, zou dat betekenen dat met een zekerheid van 90% over de gehele onderzoeksperiode bij tussen de 54 en 67 wetten beleidsmatige of politieke redenen aanleiding zijn geweest voor het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Hoewel dit fors meer gevallen zijn dan ik in de literatuur ben tegengekomen, zullen er uiteraard onderlinge verschillen zijn tussen deze gevallen over hoe inhoudelijk de regering de gedifferentieerde inwerkingtreding in heeft gezet, en wat voor politieke en staatsrechtelijke vragen dit in een concreet geval oproept.

95 De twee wetten zijn de Wet langdurige zorg ([Stb. 2014, 494](#)) en [Stb. 2021, 26](#).

96 [Stb. 2011, 426](#).

97 [Stb. 2009, 528](#).

98 [Stb. 2008, 548](#); [Stb. 2009, 239](#).

Tabel 7: Labels bij de aard van de motivering bij de inwerkingtredingsbesluiten om wel of geen gebruik te maken van de bestaande differentiatiebevoegdheid in de steekproefverzameling

	Aantal keer dat dit label voorkomt bij alle wetten	Aantal keer dat dit label voorkomt bij de wetten waar wel gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid (30/65 wetten)	Aantal keer dat dit label voorkomt bij de wetten waar geen gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid (34/65 wetten)
Afwezig	43 (66,15 %)	11 (36,67 %)	32 (94,12 %)
Invoeringstechnisch	12 (18,46 %)	12 (40 %)	0
Andere wetgevingsprocessen	12 (18,46 %)	10 (33,33 %)	2 (5,88 %)
Beleidsmatig	2 (3,08 %)	2 (6,67 %)	0
Amendement	2 (3,08 %)	2 (6,67 %)	0
Inwerkingtreding EU-regelgeving	2 (3,08 %)	2 (6,67 %)	0
Implementatie EU-richtlijn	2 (3,08 %)	1 (3,33 %)	1 (2,94 %)
Politiek	1 (1,54 %)	1 (3,33 %)	0
n.v.t.	1 (1,54 %)	0	0

De regering dient zich niet alleen te laten leiden door invoeringstechnische en niet-beleidsmatige overwegingen bij haar keuze om gebruik te maken van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid. Ook geniet het de sterke voorkeur dat de overwegingen om hier gebruik van te maken overeenstemmen met de overwegingen die de wetgever ertoe hebben bewogen om gedelegeerde inwerkingtreding toe te laten. Hiervoor heb ik gekeken naar de mate van overlap in de labels in de steekproefverzameling voor vragen 3 (de motivering in de memorie van toelichting) en 7 (de motivering bij de inwerkingtredingsbesluiten). Dit is weergegeven in Tabel 8.

De overlap tussen de motivering van de wetgever om differentiatie toe te staan en van de regering om er gebruik van te maken is, behalve wanneer deze motivering in beide documenten mist, gering. Slechts bij 12 van de wetten in de steekproefverzameling (18,46 %) is er ten minste enige inhoudelijke overlap tussen de labels. Deze gebrekkige overlap lijkt vooral te komen omdat vaak het toelaten van of het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding niet gemotiveerd is. Voor een groot deel van de wetten is de enige overlap namelijk dat de motivering mist (29 keer). Voor de resterende 24 wetten zonder overlap tussen de motivering in de memorie van toelichting bij de wet en de nota van toelichting bij de inwerkingtredingsbesluiten komt dit vooral omdat bij één van deze documenten een motivering aanwezig is, maar bij de andere deze geheel afwezig is.

Tabel 8: Mate van overlap tussen de motivering van de wetgever om gedifferentieerde inwerkingtreding toe te laten en de motivering van de regering om hier gebruik van te maken in de steekproefverzameling

	Alle wetten	Wetten waarbij wel gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid (30/65)	Wetten waarbij geen gebruik is gemaakt van de differentiatiebevoegdheid (34/65)
Afwezig (de enige overlap is het label 'afwezig')	29 (44,62 %)	6	23
Geen (er is geen enkele overlap tussen de labels)	24 (36,92 %)	14	9
Gedeeltelijk (er is een gedeeltelijke overlap tussen de labels)	4 (6,15 %)	4	0
Volledig (er is een volledige overlap tussen de labels)	8 (12,31 %)	6	2

Het onderzoeken van het naleven van het principe van doelbinding door de regering wordt dus bemoeilijkt door de gebrekkige motivering van (het afzien van) het gebruik van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid. Hierdoor is het lastig om conclusies te trekken in hoeverre het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding overeenkomt met het beoogde gebruik ervan door de wetgever. Kijkt men alleen naar de gevallen waar motivering wel voorhanden is, dan lijkt de keuze om wel gebruik te maken van differentiatiebevoegdheid vooral gebaseerd te zijn op invoeringstechnische en daaraan verwante redenen. Tegelijkertijd is op basis van de steekproef de verwachting dat tussen de 54 en 67 keer in de onderzoeksperiode niet-invoeringstechnische redenen mee hebben gespeeld in de inwerkingtreddingsbeslissing van de regering, wat direct indruist tegen het doelbindingsprincipe. Dat zouden fors meer gevallen zijn dan tot nu toe in de literatuur zijn gesignaleerd. Over de mate waarin de motivering van de regering om gebruik te maken van gedifferentieerde inwerkingtreding overeenkomt met de motivering van de wetgever om dit toe te laten, kan op basis van dit onderzoek moeilijk conclusies getrokken worden omdat deze motivering in zo veel gevallen aan de kant van de wetgever, de regering of beiden afwezig was.

3.3.2.4 *Gehele inwerkingtreding*

De antwoorden op vraag 8 in de steekproefverzameling geeft inzicht in hoeverre wetten die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten ook daadwerkelijk geheel in werking treden.⁹⁹ De totalen per antwoordsoort zijn weergegeven in Tabel 9. De wetten die niet geheel in werking zijn getreden maar waarvan deze bepalingen wel later vervallen zijn, zijn gemiddeld ouder (1997, 2001,

⁹⁹ Zie par. 3.2.4.

2006, 2013; gemiddeld 20,8 jaar oud) dan de wetten waarvan er onderdelen nog niet in werking getreden zijn maar ook nog niet zijn vervallen (2009, 2011, 2014, 2016, 2019, 2020 (2x), 2024; gemiddeld 8,4 jaar oud).

Op basis van de steekproefverzameling lijkt de regering in de meeste gevallen er inderdaad voor te zorgen dat een wet geheel in werking treedt. Van de recente wetten die nog niet geheel in werking zijn getreden is het goed mogelijk dat dit nog zal gebeuren, of dat de nog niet in werking getreden onderdelen nog zullen vervallen. Het was binnen het bestek van mijn onderzoek helaas niet mogelijk om op basis van de gegevens die KOOP beschikbaar stelt uit te zoeken hoeveel onderdelen van wetten niet vervallen zijn, maar ook nog niet in werking zijn getreden.

Tabel 9: Mate van gehele inwerkingtreding van de wetten uit de steekproefverzameling.

Zijn er onderdelen van de wet die nog niet in werking zijn getreden?	Aantal wetten
Nee	52 (80 %)
Ja	8 (12,30 %)
Ja, maar de niet in werking getreden bepalingen zijn bij latere wet vervallen.	4 (6,15 %)
Ja, maar de inwerkingtredingsdatum is hier wel al voor bepaald.	1 (1,54 %)

3.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk heb ik gekeken naar het toelaten door de wetgever van en het gebruik door de regering van gedifferentieerde inwerkingtreding vanaf 1995 tot en met 2024, en hoeverre deze praktijk strookt met het primaat van de wetgever aan de hand van de in het vorige hoofdstuk geformuleerde principes. De houding van de wetgever in de onderzoeksperiode ten opzichte van het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding krijgt bekeken vanuit het primaat van de wetgever op basis van dit onderzoek een onvoldoende. Het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding lijkt steeds meer regel dan uitzondering te worden. Wanneer de wetgever gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat is de motivering te vaak afwezig. Ook vindt er onvoldoende nauwkeurige begrenzing van de gedelegeerde differentiatiebevoegdheid plaats. In de gevallen dat de wetgever wel een motivering geeft voor het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding, dan opereert de wetgever in de meeste gevallen wel binnen de grenzen van het principe van doelbinding.

De regering lijkt wel een zekere terughoudendheid te betrachten in de keuze om wel of niet gebruik te maken van haar differentiatiebevoegdheid, en ook in de mate waarin zij dat doet. Ook treden de meeste wetten uiteindelijk geheel in werking, of vervallen niet in werking getreden onderdelen later bij wet. Ook de regering voldoet onvoldoende aan het principe van motivering. Zij moet haar keuze om wel of niet gebruik te maken van gedelegeerde differentiatiebevoegdheid vaker motiveren. In de gevallen waarin zij wel gebruik maakt van deze bevoegdheid en er een motivering beschikbaar is, laat zij zich primair door invoeringstechnische en daar aan verwante redenen leiden. Op basis van

de steekproefverzameling heeft de regering in de onderzoeksperiode waarschijnlijk bij tussen de 54 en 67 wetten om beleidsmatige of politieke redenen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om de inwerkingtredingsdatum te differentiëren. Het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding door de regering is daarom ook onvoldoende in lijn met de eisen die het primaat van de wetgever hier aan stelt.

Hoofdstuk 4 Conclusie

Wetgevingstechnische onderwerpen zoals de gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten komen maar zelden in de belangstelling. De omschrijving als ‘technisch’ wekt de illusie dat het hier gaat om slechts praktische details die los staan van de inhoud. Zoals de incidenten in de inleiding illustreren staat er echter wel degelijk iets op het spel, namelijk de zuivere toepassing van de wetgevingsprocedure binnen het primaat van de wetgever. Zolang er onduidelijkheid is over de mate van discretionaire bevoegdheid van de regering ten opzichte van een besluit van de wetgever, is er ook het risico dat deze ruimte wordt misbruikt. Het doel van dit onderzoek was daarom om een bijdrage te leveren aan enerzijds de theorievorming over hoe het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten in formele zin in Nederland staatsrechtelijk genormeerd is, en anderzijds een beeld te krijgen van hoe er daadwerkelijk in de praktijk gebruik van wordt gemaakt. Het primaat van de wetgever was hierbij het uitgangspunt.

Het primaat van de wetgever brengt in de context van de inwerkingtreding van wetten als hoofdregel voort dat een wet die de grondwettelijke wetgevingsprocedure heeft doorlopen steeds zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking moet treden. Dit is het uitgangspunt voor de normering van het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding vanuit het primaat van de wetgever. Uit deze overkoepelende norm volgen voor de wetgever en de regering de principes van uitzondering, motivering en doelbinding. Zowel het toelaten als het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding moet steeds een uitzondering zijn voor de gevallen waarin dit noodzakelijk is. Waarom het in een concreet geval noodzakelijk is moet steeds gemotiveerd worden, waarbij de noodzaak alleen gelegen kan zijn in invoeringstechnische overwegingen. Voor de wetgever geldt daarnaast nog het principe van nauwkeurige begrenzing, en voor de regering het principe van gehele inwerkingtreding.

Op basis van een empirisch onderzoek naar niet-begrotingswetten die van 1995 tot en met 2024 in het Staatsblad zijn verschenen heb ik onderzocht hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan deze principes. Mijn onderzoeksmethodiek kent zijn beperkingen, maar biedt desondanks een nieuwe blik op het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Uit dit onderzoek blijkt dat de wetgever in de onderzoeksperiode onvoldoende invulling heeft gegeven aan de principes van uitzondering, motivering, en nauwkeurige begrenzing. Het principe van doelbinding is lastiger te onderzoeken omdat de motivering vaak mist. Is de motivering wel aanwezig, dan lijkt hier wel in overwegende mate aan te worden voldaan.

De regering lijkt wel enige terughoudendheid te betrachten bij het gebruik van aan haar gedelegeerde differentiatiebevoegdheid (het principe van uitzondering), en de meeste wetten treden uiteindelijk geheel in werking. De regering voorziet haar inwerkingtredingsbesluiten echter te weinig van een toelichting waarom wel of geen gebruik is gemaakt van de toegelaten gedifferentieerde inwerkingtreding. Wanneer een motivering aanwezig is, dan zet de regering haar differentiatiebevoegdheid in de meeste gevallen op grond van invoeringstechnische of hieraan verwante overwegingen in. Naar verwachting spelen bij ca. 4,2 % tot 5,1 % van de wetten die

gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten in de onderzoeksperiode uiteindelijk beleidsmatige of politieke afwegingen een rol in de keuze om hiervan gebruik te maken. Dat zou neerkomen op tussen de 54 en 67 wetten waarbij dit het geval is, wat fors meer zou zijn dan de gevallen die tot nu toe in de literatuur zijn beschreven. Daar komen in potentie nog meer gevallen bij waarbij deze aanleidingen onbekend zijn omdat het inwerkingtredingsbesluit ongemotiveerd is. Gelet op de eisen die het primaat van de wetgever stellen aan het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding en het scherpe advies van de AARvS over de toelaatbaarheid van dergelijke inzet van gedelegeerde differentiatiebevoegdheid, zou dit een onacceptabel hoog aantal zijn.

Het primaat van de wetgever en de hieruit voortvloeiende normen worden in de huidige wetgevingspraktijk te weinig in acht genomen bij het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding lijkt gestaag meer regel dan uitzondering te worden, waarbij nauwkeurige begrenzing van gedelegeerde differentiatiebevoegdheid amper op de agenda van de wetgever lijkt te staan. Gebrekkige motivering door zowel de wetgever als regering bemoeilijkt de rechtmatigheidsbeoordeling en werkt zo misbruik in de hand. Dit alles brengen een aantal aanbevelingen voor de wetgevingspraktijk en suggesties voor vervolgonderzoek met zich mee.

4.1 Aanbevelingen voor de wetgevingspraktijk

De overkoepelende aanbeveling voor de wetgevingspraktijk is dat zowel de wetgever als de regering bij het toelaten en gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding strikter de hand moeten houden aan het primaat van de wetgever en de daaruit voortvloeiende eisen. Dit houdt vooral in dat bestaande aanwijzingen in de Ar nauwgezet moeten worden nageleefd.

Voor de wetgever betekent dit allereerst dat het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding vaker en beter moet worden gemotiveerd. Hierbij moet steeds het primaat van de wetgever het uitgangspunt zijn. Dat deze motiveringsplicht bestaat, blijkt al zowel uit de literatuur als uit de Ar.¹⁰⁰ Wanneer een memorie van toelichting een artikelsgewijs deel bevat, moet de inwerkingtredingsbepaling hier altijd in worden opgenomen indien deze afwijkt van de hoofdregel en kan niet worden volstaan met het parafraseren van het artikel.¹⁰¹ Hiermee gaat gepaard dat kritisch beoordeeld moet worden of onverkort gebruik van modelbepaling 7 dan ook altijd strikt noodzakelijk is, of dat niet kan worden volstaan met een nader begrensde differentiatiebevoegdheid. De AARvS en andere wetgevingstoetsers moeten ook consequent kritischer zijn op het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding en in welke concrete vorm dat wordt gedaan.

Om daarnaast meer duidelijkheid te bieden over in welke gevallen de wetgever gedifferentieerde inwerkingtreding mag toelaten, moet de toelichting bij Ar 4.22 worden uitgebreid om duidelijker weer te geven in welke gevallen het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding op zijn plaats is en dat het primaat van de wetgever en de daaruit volgende principes hierbij steeds het uitgangspunt dienen te zijn. De invulling van het principe van nauwkeurige begrenzing zou verder gestimuleerd

100 Borman 2011, p. 288; Toelichting bij [Aanwijzing 1.2, lid 2 Ar](#); [Aanwijzing 4.22 Ar](#).

101 Toelichting bij [Aanwijzing 4.48 Ar](#).

kunnen worden door in de Ar concrete suggesties te doen voor manieren waarop de gegeven differentiatiebevoegdheid kan worden begrensd. Hierbij kan gedacht worden aan het beperken van het aantal wetsonderdelen waar de differentiatiebevoegdheid betrekking op heeft.

Wat de regering betreft volgt al uit de toelichting bij Aanwijzing 4.42 van de Ar dat het gebruiken van gedifferentieerde inwerkingtreding een aanleiding kan zijn om bij een inwerkingtredingsbesluit een nota van toelichting op te nemen. Deze aanwijzing moet in de praktijk beter ter hand genomen worden. Daarnaast zou het goed zijn om ook wanneer geen gebruik gemaakt wordt van deze bevoegdheid dit te motiveren. Zo wordt er namelijk bijgedragen aan de reflectie of het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding wel strikt noodzakelijk was.

4.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Aangezien gewerkt is met een beperkte steekproef voor de steekproefverzameling, zou nader onderzoek waarbij een grotere steekproef gehanteerd wordt of – nog beter – alle 1.312 wetten uit categorie 1 in de onderzoeksperiode onder de loep worden genomen, kunnen bijdragen aan het krijgen van een nog accurater beeld over het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding. Specifieke aandacht kan daarbij worden gegeven aan de gevallen waarin de regering inhoudelijke, niet-invoeringstechnische redenen mee heeft laten wegen in haar inwerkingtredingsbeslissing. Op basis van dit onderzoek is de verwachting dat dit bij tussen de 54 en 67 wetten in de onderzoeksperiode is gebeurd. Dat zijn fors meer gevallen dan waarover in de literatuur tot dusver is geschreven. Nader onderzoek is nodig om deze verwachting te verifiëren. Vervolgens kan worden nagegaan op welke manier de regering gedifferentieerde inwerkingtreding in deze gevallen hanteert, of er sprake is van een toename van dergelijk gebruik, en wat passende maatregelen zouden zijn om dit in de toekomst te voorkomen.

Het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding kan er voor zorgen dat er een lange tijd zit tussen de publicatie en inwerkingtreding van bepaalde wettelijke bepalingen. Op basis van de uitgebreide gegevens die KOOP beschikbaar stelt kan een nader licht geworpen worden op het lot van wettelijke bepalingen die na lange tijd nog steeds niet in werking getreden zijn. Vervolgonderzoek kan ook uitwijzen of de stijgende trend in het toelaten van gedifferentieerde inwerkingtreding zich voort blijft zetten.

Literatuurlijst

Borman 2011

T.C. Borman, '[Gedifferentieerde inwerkingtreding: techniek en politiek](#)', *RegelMaat* 2011, afl. 5, p. 288-297, [DOI:10.5553/RM/0920055X2011026005005](#).

Borman 2012

T.C. Borman, 'De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

Borman 2015

T.C. Borman, 'Voorhangprocedures voor inwerkingtredingsbesluiten: een staatsrechtelijk gedrocht?', *RegelMaat* 2015, afl. 6, p. 459-475, [DOI:10.5553/RM/0920055X2015030006006](#).

Borman 2019

T.C. Borman, 'Inwerkingtredingswetten', *RegelMaat* 2019, afl. 2, p. 155-164, [DOI:10.5553/RM/0920055X2019034002007](#).

Borman 2020

T.C. Borman, 'Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet', *RegelMaat* 2020, afl. 5, p. 365-384, [DOI:10.5553/RM/0920055X2020035005006](#).

Groen & Munneke 2023

L.C. Groen & S.A.J. Munneke, 'Lagere regels onder parlementaire controle: een andere kijk op het primaat van de wetgever', *RegelMaat* 2023, afl. 3, p. 194-207, [DOI:10.5553/RM/0920055X2023038003002](#).

Van Gestel & Vleugel 2013

R.A.J. van Gestel & A. Vleugel, [Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie](#), 2013.

Munneke 2012

S.A.J. Munneke, 'De bevoegdheid tot wetgeving bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten 2021

[Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten](#), bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 80.

Nap 2023

M. Nap, 'Inwerkingtredingsbepalingen', *RegelMaat* 2023, afl. 2, p. 155-160, [DOI:10.5553/RM/0920055X2023039002006](#).

Orde in de regelgeving 1985

Orde in de regelgeving (Rapport Commissie wetgevingsvraagstukken, 'Commissie-Polak'), Den Haag: Staatsuitgeverij 1985.

Verhey & Aal 2017

L.F.M. Verhey & C.S. Aal, 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat* 2017, afl. 4, p. 241-268, [DOI:10.5553/RM/0920055X2017032004003](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2017032004003).

Zijlstra 2012

S.E. Zijlstra, 'Considerans, centrale gedragsnormen en inwerkingtreding', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

Bijlage 1: Versies van de Aanwijzingen voor de regelgeving

	Bekendmaking	Datum van inwerkingtreding
Eerste vaststelling	Stcrt. 1992, 230	1993-01-01
1e wijziging	Stcrt. 1995, 251	1996-01-01
2e wijziging	Stcrt. 1996, 177	1996-09-15
3e wijziging	Stcrt. 1998, 45	1998-03-08
4e wijziging	Stcrt. 2000, 191	2000-12-01
5e wijziging	Stcrt. 2002, 97	2002-05-29
6e wijziging	Stcrt. 2004, 213	2005-01-01
7e wijziging	Stcrt. 2005, 87	2005-05-11
8e wijziging	Stcrt. 2008, 176; Stcrt. 2008, 183 (herplaatsing); Stcrt. 2008, 190 (rectificatie op herplaatsing)	2008-09-13
9e wijziging	Stcrt. 2011, 6602	2011-05-11
10e wijziging	Stcrt. 2017, 69426	2018-01-01
11e wijziging	Stcrt. 2022, 5649	2022-04-01
12e wijziging	Stcrt. 2024, 20921	2024-07-01

Tabel 10: Wijzigingenoverzicht van de Aanwijzingen voor de regelgeving

Bijlage 2: Historisch overzicht van model- inwerkingtredingsbepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving

	Deze wet treedt in werking met ingang van [datum]	Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de [x] kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.	Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.	Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
Nummer	1	2	3	4
Eerste vaststelling	Normale gevallen (178(A))	Normale gevallen (178(B)) (tweede)	Normale gevallen (178(C))	Normale gevallen (178(D))
1e wijziging	Normale gevallen (178(A))	Normale gevallen (178(B)) (tweede)	Normale gevallen (178(C))	Normale gevallen (178(D))
2e wijziging	Normale gevallen (178(A))	Normale gevallen (178(B)) (tweede)	Normale gevallen (178(C))	Normale gevallen (178(D))
3e wijziging	Bijzondere gevallen (180(D))	Normale gevallen (178(1)(A)) (tweede)	Normale gevallen (178(1)(B))	Normale gevallen (178(1)(C))
4e wijziging	Bijzondere gevallen (180(D))	Normale gevallen (178(1)(A)) (tweede)	Normale gevallen (178(1)(B))	Normale gevallen (178(1)(C))
5e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(D))	Normale gevallen (178(1)(B)) (derde)	Bijzondere gevallen (180(H)) (Toepas. Art. 16 Trw)	Normale gevallen (178(1)(A))
6e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(D))	Normale gevallen (178(1)(B)) (derde)	Bijzondere gevallen (180(H)) (Toepas. Art. 16 Trw)	Normale gevallen (178(1)(A))
7e wijziging	Bijzondere gevallen (180(D))	Normale gevallen (178(1)(B)) (tweede)	Normale gevallen (178(1)(C))	Normale gevallen (178(1)(A))
8e wijziging	Bijzondere gevallen (180(D))	Normale gevallen (178(1)(B)) (tweede)	Normale gevallen (178(1)(C))	Normale gevallen (178(1)(A))
9e wijziging	Bijzondere	Bijzondere	Bijzondere	Normale gevallen

	gevallen (180(D))	gevallen (180(H))	gevallen (180(I))	(178(1))
10e wijziging	Niet aanwezig	Bijzondere gevallen (4.22(F))	Bijzondere gevallen (4.22(G))	Normale gevallen (4.21(1))
11e wijziging	Niet aanwezig	Bijzondere gevallen (4.22(F))	Bijzondere gevallen (4.22(G))	Normale gevallen (4.21(1))
12e wijziging	Niet aanwezig	Bijzondere gevallen (4.22(F))	Bijzondere gevallen (4.22(G))	Normale gevallen (4.21(1))

Tabel 11: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 1 t/m 4

	Deze wet treedt in werking ... (als aanwijzing 178), met uitzondering van de artikelen (hoofdstukken) ..., die in werking treden ... (als aanwijzing 178) Vanaf 10e wijziging: Deze wet treedt in werking met ingang van ..., met uitzondering van de artikelen ..., die in werking treden met ingang van ...		De artikelen (hoofdstukken) van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen (hoofdstukken) of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Vanaf 10e wijziging: 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	Deze wet treedt in werking op [datum]. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na [dag voor datum], treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met [datum].
Nummer	5	6	7	8
Eerste vaststelling	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(D))
1e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(D))
2e	Bijzondere gevallen	Bijzondere gevallen	Bijzondere gevallen	Bijzondere

wijziging	(180(A))	(180(B))	(180(C))	gevallen (180(D))
3e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(E))
4e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(E))
5e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(A))	Bijzondere gevallen (180(1)(B))	Bijzondere gevallen (180(1)(C))	Bijzondere gevallen (180(1)(E))
6e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(A))	Bijzondere gevallen (180(1)(B))	Bijzondere gevallen (180(1)(C))	Bijzondere gevallen (180(1)(E))
7e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(E))
8e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(E))
9e wijziging	Bijzondere gevallen (180(A))	Bijzondere gevallen (180(B))	Bijzondere gevallen (180(C))	Bijzondere gevallen (180(E))
10e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(A))	Bijzondere gevallen (4.22(B))	Bijzondere gevallen (4.22(C))	Bijzondere gevallen (4.22(H))
11e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(A))	Bijzondere gevallen (4.22(B))	Bijzondere gevallen (4.22(C))	Bijzondere gevallen (4.22(H))
12e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(A))	Bijzondere gevallen (4.22(B))	Bijzondere gevallen (4.22(C))	Bijzondere gevallen (4.22(H))

Tabel 12: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 5 t/m 8

	Deze wet treedt in werking met ingang van de dag waarop ... (andere wet of ander besluit) in werking treedt. Vanaf 10e wijziging: Deze wet treedt in werking op het tijdstip waarop [artikel ... van] [citeertitel of aanduiding andere regeling] in werking treedt.	Indien het bij koninklijke boodschap van (datum) ingediende voorstel van wet (opschrift en kamerstuknummer) tot wet wordt verheven en in werking treedt, treedt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking. Vanaf de 10e wijziging: Indien het bij [koninklijke
--	--	--

		boodschap van [datum] ingediende / geleidende brief van [datum] aanhangig gemaakte] voorstel van wet [als aanwijzing 3.43, tweede lid] tot wet is of wordt verheven en [artikel ... van] die wet in werking treedt, treedt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking.
Nummer	9	10
Eerste vaststelling	Bijzondere gevallen (180(E))	Bijzondere gevallen (180(F))
1e wijziging	Bijzondere gevallen (180(E))	Bijzondere gevallen (180(F))
2e wijziging	Bijzondere gevallen (180(E))	Bijzondere gevallen (180(F))
3e wijziging	Bijzondere gevallen (180(F))	Bijzondere gevallen (180(G)) (kleine redactionele aanpassing)
4e wijziging	Bijzondere gevallen (180(F))	Bijzondere gevallen (180(G))
5e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(F))	Bijzondere gevallen (180(1)(G))
6e wijziging	Bijzondere gevallen (180(1)(F))	Bijzondere gevallen (180(1)(G))

7e wijziging	Bijzondere gevallen (180(F))	Bijzondere gevallen (180(G))
8e wijziging	Bijzondere gevallen (180(F))	Bijzondere gevallen (180(G))
9e wijziging	Bijzondere gevallen (180(F))	Bijzondere gevallen (180(G))
10e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(D))	Bijzondere gevallen (4.22(E))
11e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(D))	Bijzondere gevallen (4.22(E))
12e wijziging	Bijzondere gevallen (4.22(D))	Bijzondere gevallen (4.22(E))

Tabel 13: Historisch overzicht van model-inwerkingtredingsbepalingen in de Ar, modelbepalingen 9 t/m 10

Bijlage 3: Geïdentificeerde categorieën van wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten

Categorie	Beschrijving	Voorbeeld
alleen-differentiatie-in-genoemd-artikel	De inwerkingtredingsbepaling staat alleen differentiatie toe in een of meerdere genoemde artikelen.	“1. Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 1997 met uitzondering van de artikelen III, IV, V en VI, die in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld. 2. Deze wet wordt aangehaald als: <i>Aanpassingswet Wet waardering onroerende zaken.</i>” (Stb. 1996, 653)
alleen-differentiatie-naar-toepassingsgebied	De inwerkingtredingsbepaling staat alleen differentiatie toe naar het toepassingsgebied van een of meer wettelijke bepalingen.	“Deze rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor elk der landen van het Koninkrijk verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 1999, 281)
alleen-differentiatie-van-terugwerkende-kracht	De inwerkingtredingsbepaling staat alleen differentiatie toe in de verleende terugwerkende kracht.	“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en kan terugwerken tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip, welk tijdstip voor de verschillende artikelen verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 2013, 120)
gecontroleerde-delegatie	Er is voorzien in een voorhang van het concept-inwerkingtredingsbesluit bij de Staten-Generaal.	“3. Hoofdstuk 2 van 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 en vervalt op 1 februari 2021. Het tijdstip

		waarop hoofdstuk 2 van deze wet vervalt kan bij koninklijk besluit worden bepaald op een ander tijdstip, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste twee maanden na het tijdstip ligt waarop de wet zou vervallen. 4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen koninklijk besluit wordt niet eerder gedaan dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.” (Stb. 2020, 522)
model6	Er is toepassing gegeven aan modelbepaling 6.	“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij koninklijk besluit kan een ander tijdstip worden vastgesteld waarop artikel III in werking treedt.” (Stb. 1996, 249)
model7	De inwerkingtredingsbepaling is inhoudelijk gelijk aan modelbepaling 7.	“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.” (Stb. 1995, 14)
model7-alleen-differentiatie-naar-artikel	De inwerkingtredingsbepaling heeft dezelfde vorm als modelbepaling 7, maar staat alleen differentiatie naar artikel toe, en dus niet naar een onderdeel daarvan.	“Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 2005, 301)
model7-met-differentiatie-naar-toepassingsgebied	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en staat daarnaast ook differentiatie naar toepassingsgebied toe.	“De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan en voor de verschillende beroepen

		verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 2007, 237)
model7-met-gebonden-terugwerkende-kracht	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en staat daarnaast ook toe dat bepaalde wettelijk genoemde onderdelen van de wet terugwerken; eventueel tot een bij wet genoemde datum.	“1. 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. 2. In het koninklijk besluit kan worden bepaald dat artikel I, onderdeel Ga, terugwerkt tot een in dat besluit te bepalen tijdstip.” (Stb. 2012, 235)
model7-met-gecontroleerde-delegatie	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar voorziet daarnaast ook in gecontroleerde delegatie van het concept-inwerkingtredingsbesluit met betrekking tot de inwerkingtreding van een of meerdere artikelen.	“1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. In het besluit wordt zo nodig toepassing gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum. 2. In afwijking van het eerste lid treedt artikel IIa in werking op het tijdstip dat de in artikel 77a van de Meststoffenwet genoemde artikelen en artikelliden vervallen. 3. Een voordracht voor een krachtens het eerste lid vast te stellen koninklijk besluit wordt niet eerder gedaan dan twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Een voordracht als bedoeld in de vorige volzin wordt slechts gedaan indien aannemelijk is dat de Europese Commissie Nederland derogatie als bedoeld in artikel 13 van de Meststoffenwet verleent voor de periode 2018–2021.”

		(Stb. 2017, 229)
model7-met-specifiek-genoemde-beperkingen	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar zondert een deel van de wet uit van deze bevoegdheid door de inwerkingtreding daarvan zelf te regelen.	“1. Deze wet treedt, met uitzondering van artikel I, onderdelen A, E, G en I, in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. 2. Artikel I, onderdelen A, E, G en I, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.” (Stb. 2019, 265)
model7-met-subonderdelen	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en staat daarnaast ook differentiatie naar subonderdelen toe.	“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen, onderdelen of subonderdelen verschillend kan worden gesteld.” (Stb. 1995, 598)
model7-met-toepassing-referendumwet	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en staat daarnaast ook toe om toepassing te verlenen aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet of aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.	“De artikelen van deze wet treden 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 wordt zo nodig toepassing gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.” (Stb. 2015, 542)
model7-met-vervalbepalingen	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar de wet voorziet in het automatisch vervallen van bepaalde bepalingen, waardoor de differentiatiebevoegdheid in sommige gevallen – namelijk wanneer de vervaldatum absoluut is – kan worden beperkt.	“Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, en vervalt vier jaren na het tijdstip van inwerkingtreding.”

		(Stb. 2024, 88)
model7-met-vervalbevoegdheid	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en de regering krijgt ook de bevoegdheid om de vervaldatum van bepaalde onderdelen vast te stellen.	<i>“1. De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.</i> <i>2. Artikel IV vervalt met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.”</i> (Stb. 2005, 281)
model7-met-voorwaardelijke-delegatie	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar er is voorzien in voorwaardelijke delegatie van het concept-inwerkingtredingsbesluit met betrekking tot de inwerkingtreding van een of meerdere artikelen.	<i>“1. 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.</i> <i>2. In afwijking van het eerste lid wordt een koninklijk besluit tot inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D tot en met H, en artikel II aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Het wordt gepubliceerd nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste de helft van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven inwerkingtreding van voornoemde artikel(onderdelen) niet te doen plaatsvinden.”</i> (Stb. 1999, 583)
model7-met-vrije-terugwerkende-kracht	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, en de regering krijgt daarnaast ook een onbegrensde bevoegdheid om terugwerkende kracht vast te stellen.	<i>“De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of</i>

		onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, en kunnen terugwerken tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 2013, 236)
model7-met-wettelijk-bepaalde-terugwerkende-kracht	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar deze bevoegdheid wordt feitelijk beperkt omdat de wet al bepaalt dat sommige onderdelen terugwerken tot een bepaalde datum, of aan de regering dicteert dat zij dat moet bepalen.	“1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld. 2. Artikel I, onderdeel A, werkt terug tot en met 1 januari 1995.” (Stb. 1997, 86)
model7-onder-voorwaarden	De inwerkingtredingsbepaling komt inhoudelijk overeen met modelbepaling 7, maar deze differentiatiebevoegdheid ontstaat pas nadat een bepaalde voorwaarde is vervuld.	“Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2014. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2013, treden de artikelen van deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.” (Stb. 2013, 576)

Tabel 14: Geïdentificeerde soorten wettelijke bepalingen die gedifferentieerde inwerkingtreding toelaten

Bijlage 4: Lijst en vindplaats van externe bijlagen

De hieronder genoemde documenten en externe bijlagen zijn te vinden op codeberg.org/mastaal/dat-komt-later-wel.

- Dataset: Complete dataset zoals beschreven in paragraaf 3.2.2 (JSON-bestand volgens de door Label Studio gehanteerde structuur)

- Broncode: de broncode die gebruikt is om statistieken te genereren die te vinden zijn in de tabellen en in de externe bijlagen.
- Externe Bijlage A: Niet-begrotingswetten naar inwerkingtredingscategorie per jaargang van het Staatsblad (OpenDocument rekenbladbestand)
- Externe Bijlage B: Niet-begrotingswetten naar inwerkingtredingscategorie per onderwerp (OpenDocument rekenbladbestand)
- Externe Bijlage C: Unieke inwerkingtredingsbepalingen met annotatie (OpenDocument rekenbladbestand)
- Externe Bijlage D: Geannoteerde steekproefverzameling (OpenDocument rekenbladbestand)
- Externe Bijlage E: Percentage van het aantal wetten dat gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat per onderwerp verdeeld over drie tijdvakken (OpenDocument rekenbladbestand)
- Externe Bijlage F: Totaal aantal niet-begrotingswetten per onderwerp per decennium (OpenDocument rekenbladbestand)