



DE GRONDWET - ARTIKEL 88 - BEKENDMAKING EN INWERKINGTREDING

De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 88 - BEKENDMAKING EN INWERKINGTREDING - W.J.M. VOERMANS

Inhoudsopgave

1. Bekendmaking
2. Terugwerkende kracht?
3. Inwerkingtreding
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie december 2015

1. BEKENDMAKING

Het kernelement van het rechtszekerheidsbeginsel is wel dat burgers in een rechtsstaat niet gebonden kunnen worden aan rechtsnormen waarvan ze de inhoud niet kunnen kennen. In artikel 88 van de Grondwet is dit element van de rechtszekerheid geconstitutionaliseerd door de bepaling dat wetten in formele zin niet in werking kunnen treden voordat zij zijn bekendgemaakt. Dat rechtsnormen in regels en besluiten bekend moeten zijn gemaakt voordat ze in werking kunnen treden, is een vereiste dat zeker niet alleen ten aanzien van rechtsnormen in wetten in formele zin geldt. Artikel 89, tweede lid, jo. vierde lid, Grondwet bijvoorbeeld bevat eenzelfde inwerkingtredingsvoorwaarde voor algemene maatregelen van bestuur en andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, zoals bijvoorbeeld ministeriële regelingen en regelingen van zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau. Regels met een zelfde strekking zijn ook terug te vinden in wetten als de Gemeentewet^[1] en de Provinciewet.^[2] Ook voor besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb geldt op grond van artikel 3:40 Awb dat ze niet in werking kunnen treden voordat ze zijn bekendgemaakt.^[3]

Wetten in formele zin worden bekendgemaakt door plaatsing in het *Staatsblad*, zo bepaalt artikel 3 van de Bekendmakingswet. De Minister van Veiligheid en Justitie

draagt zorg voor de uitgifte van het *Staatsblad* (artikel 2, eerste lid, Bekendmakingswet). De voor de wet eerstverantwoordelijke minister zendt de wettekst, zoals die is bekrachtigd (het origineel en twee gecorrigeerde drukproeven) naar (het Bureau Kabinetszaken van) het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In de regel duurt het vervolgens nog ongeveer acht dagen voordat de wet in het *Staatsblad* staat. Over het tijdstip van bekendmaking kan – in de marge – onderhandeld worden,^[4] indien tenminste de wettekst voldoende tijdig in het bezit van de Minister van Justitie is.^[5] Het verantwoordelijke departement zal in samenspraak met Justitie moeten bezien welke datum van uitgifte van het *Staatsblad* in aanmerking komt en of een versnelde uitgifte aan de orde is.^[6]

Additioneel artikel XIX geeft het model van het formulier waarmee een wet officieel wordt bekendgemaakt. Totdat daarvoor een nieuwe regeling is getroffen luidt het afkondigingsformulier nog zoals het luidde onder de Grondwet naar de tekst van 1972.

2. TERUGWERKENDE KRACHT?

Dat een regeling niet eerder in werking mag treden dan nadat zij is bekendgemaakt verzet zich nog niet als vanzelf tegen de mogelijkheid dat een regeling, nadat zij in werking is getreden, toch terugwerkende kracht heeft. De geoorloofdheid van terugwerkende kracht is een vraagstuk dat aparte aandacht behoeft: geschreven regels verzetten zich er vaak tegen (zoals grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen) en het verschijnsel schuurt met rechtsstatelijke beginselen (zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel). Toch is terugwerkende kracht niet altijd uitgesloten.

Terugwerkende kracht is in het algemeen niet mogelijk als het gaat om het scheppen van strafbare feiten of om het verhogen van de strafmaat. Dit druist in tegen artikel 16 van onze Grondwet en tegen bepalingen van internationaal recht.^[7] Het verlenen van terugwerkende kracht aan regelingen die (deels) belastend zijn, is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Zo zal het vertrouwensbeginsel naar verwachting niet geschonden zijn in het geval een bepaalde, reeds ruim van tevoren aangekondigde belastingverhoging voor een beperkte tijdsperiode terugwerkt.^[8] In welke variant dan ook, terugwerkende kracht blijft op gespannen voet staan met het rechtszekerheidsbeginsel en dient om die reden steeds zo terughoudend mogelijk te worden toegepast.

3. INWERKINGTREDING

Dat een wet is bekendgemaakt in het *Staatsblad* betekent daarmee nog niet altijd automatisch dat die wet dan ook op dat moment in werking treedt. Een wet of gedeelten daarvan kunnen ook op een later tijdstip in werking treden. Een vorm van uitgestelde inwerkingtreding komt nogal eens voor in de praktijk, bijvoorbeeld

in gevallen waarin het gewenst is om diegenen die met de nieuwe wettelijke regeling moeten gaan werken, een overgangstermijn te gunnen waarin zij zich op de nieuwe regels kunnen instellen.^[9]

In de praktijk komen – heel in het algemeen – drie varianten voor waarmee de wetgever de inwerkingtreding van een wet in formele zin kan regelen, te weten:

- a) de wet zelf vermeldt het tijdstip van haar inwerkingtreding;^[10]
- b) de wet bevat een opdracht om haar inwerkingtreding geheel of gedeeltelijk bij nadere wet of bij koninklijk besluit te regelen;
- c) de wet zwijgt over haar inwerkingtreding. In het geval een wet zwijgt over haar eigen inwerkingtreding geldt de ‘vangnetbepaling’ van artikel 7 van de Bekendmakingswet, die inhoudt dat de wet in zo’n geval in werking treedt met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking.^[11] Het niet vermelden van een tijdstip voor de inwerkingtreding laat diegenen die met de wet te maken krijgen – afgezien van de ‘vangnetbepaling’ van de Bekendmakingswet – geheel in het ongewisse over de inwerkingtreding. Vandaar ook dat de Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat een wet (bij voorkeur) zelf in haar inwerkingtreding voorziet.^[12]

Hiervoor werd er in het commentaar bij artikel 87 al kort op gewezen dat een bekrachtigd wetsvoorstel – bekendgemaakt als wet in het Staatsblad – dat niet onder de uitzonderingen van artikel 5 van de Wrr valt, pas op zijn vroegst na acht weken na de mededeling van referendabiliteit van de wet in werking mag treden. Wordt een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over een wet gehonoreerd dan vervalt hetgeen in die wet omtrent de inwerkingtreding is geregeld van rechtswege (artikel 9 Wrr).

Vaste verandermomenten

Bedrijven en instellingen hebben nogal eens last van frequente wijziging van wet- en regelgeving gedurende het jaar. Die kunnen leiden tot extra nalevingkosten voor bijvoorbeeld aanpassing van de administratie en ICT voorzieningen van een bedrijf. Om aan dat soort problemen enigszins tegemoet te komen is vanaf 2010 het stelsel van Vaste VeranderMomenten (VVM) ingevoerd voor alle wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Binnen het kabinet zijn in dat verband twee afspraken gemaakt. Ten eerste dat er minimaal twee maanden tussen publicatie en inwerking van een regel zit en, ten tweede, dat nieuwe en gewijzigde wetten in werking treden op twee vaste verandermomenten (VVM), te weten, 1 januari of 1 juni.^[13] Voor ministeriële regelingen zijn er vier momenten waarop ze in een jaar in werking kunnen treden. En voor regelgeving van het Ministerie van OC&W zijn 1 januari en 1 juni juist weer ingewikkelde data – daar laten ze liever regelgeving gelijk oplopen met het schooljaar in plaats van met het kalenderjaar. Er zijn vier officiële uitzonderingsgronden om af te wijken van de vaste data of de minimale invoeringstermijn, te weten: a) buitensporige

private of publieke kosten van vertragingen of vervroeging, b) spoed- of noodregelgeving, c) reparatieregeling, en d) Europese of internationale regelgeving.^[14] Voorwaarde daarvoor is dan wel dat in de memorie of de nota van toelichting van een regeling duidelijk wordt gemotiveerd welke uitzonderingsgrond wordt gehanteerd en waarom. In de praktijk wordt op dit ogenblik door de departementen echter ruimhartig gebruik gemaakt van onderstaande uitzonderingen.^[15]

4 LITERATUUR

- Borman, T.C., De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid (hoofdstuk 7), in: Zijlstra, S.E. (red.), *Wetgeven*; handboek voor de centrale en decentrale overheid, Kluwer: Deventer 2012
- Eijlander, P., Voermans, W., *Wetgevingsleer*. Boom Juridisch: den Haag 2000

5 HISTORISCHE VERSIES

Art. 47 Gw 1814: De Souvereine Vorst kondigt de wetten af bij het volgende formulier:

'Wij enz.

'Souvereine Vorst der Vereenigde Nederlanden, den Raad van State gehoord, aan alle de genen, die deze zullen zien of hooren lezen, Salut: doen te weten:

'Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat enz.'

Hier de beweegredenen in te lasschen.

'Zoo is het dat Wij, met gemeen overleg van de Staten Generaal dezer landen, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze.

'Dat enz.'

De inhoud der wet.

'Gegeven enz.'

Art. 120 Gw 1815: De wijze van afkondiging der wetten, en de tijd wanneer zij verbindende zijn, worden door de wet geregeld.

Het formulier van afkondiging is het volgende:

'Wij, enz. . . Koning der Nederlanden, enz. . .

allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut!

doen te weten.

'Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat enz. (De beweegredenen der wet.)

'Zoo is het dat Wij den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze, enz.

(De inhoud der Wet.)

'Gegeven', enz. (art. 121 Gw 1840; art 116 Gw 1848).

Art. 72 Gw 1887: De wijze van afkondiging der wetten (...) en het tijdstip waarop zij aanvagen verbindende te zijn, worden door de wet geregeld.

Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende:

'Wij enz. Koning der Nederlanden', enz.;

'Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut!

doen te weten:

'Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat enz.

(De beweegredenen der wet.)

'Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze enz.

(De inhoud der wet.)

'Gegeven' enz.

Ingeval eene Koningin regeert of het koninklijk gezag door een Regent of door den Raad van State wordt waargenomen, wordt de daardoor noodige wijziging in dit formulier gebracht (art. 74 Gw 1938; art. 81 Gw 1953).

NOTEN

1. Zie bijvoorbeeld artikel 139 Gemeentewet.
2. Zie bijvoorbeeld artikel 136 Provinciewet.
3. Uitgangspunt bij besluiten afkomstig van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan (regering, minister, zelfstandig bestuursorgaan) die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (algemeen verbindende voorschriften, besluiten van algemene strekking) is dat ze worden gepubliceerd in de Staatscourant, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 3:42 Awb jo. artikel 4 Bekendmakingswet). De Bekendmakingswet is zo'n wet die anders bepaalt: volgens artikel 3 van die wet moeten wetten, algemene maatregelen van bestuur en koninklijke besluiten waarin algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, niet in de Staatscourant maar in het Staatsblad worden gepubliceerd.
4. Zie artikel 5 Bekendmakingswet.
5. Zie artikel 5, tweede lid, Besluit uitgifte Staatsblad en Staatscourant.
6. Zie nrs. 106 e.v. van het Draaiboek voor de regelgeving.
7. Met name artikel 7, eerste lid, EVRM en artikel 15, eerste lid, IVBP.
8. Of er al dan niet een vooraankondiging is geweest, is in dit verband van groot belang voor de geoorlooftheid. Zie over het beleid inzake terugwerkende kracht in de fiscale regelgeving Kamerstukken II 1996/ 97, 25 212.
9. Zie aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
10. Welhaast vanzelfsprekend mag dit tijdstip niet later liggen dan het moment waarop het Staatsblad verkrijgbaar is. Zie ook aanwijzing 175 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
11. Voor grondwetswijzigingen geldt een ander regime; die treden ingevolge artikel 139 Grondwet terstond in werking nadat zij zijn bekendgemaakt.
12. Zie aanwijzing 172.
13. Nr. 101a Draaiboek voor de regelgeving.

14. Kamerstukken II 2009/ 10, 29 515, nr. 309.
15. Zie daarover [http:// www.edwardbruheim.nl/ nl/ blog/ 2010/ 12/ 31/ vaste_verandermomenten_ii.htm](http://www.edwardbruheim.nl/nl/blog/2010/12/31/vaste_verandermomenten_ii.htm)

CITEER SUGGESTIE

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 88 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).