



## Advies

# Vaste verandermomenten

Brussel, 31 oktober 2016

Adviesvraag: Resultaat- en klantgerichte overheid – werken met vaste verandermomenten

Adviesvrager: Geert Bourgeois - Minister-president van de Vlaamse Regering

Ontvangst adviesvraag: 26 mei 2016

Adviestermijn: tegen begin november 2016

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 31 oktober 2016

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - pvhumbeeck@serv.be - 02 209 01 01

Tim Buyse - tbuyse@serv.be - 02 209 01 23



De heer Geert BOURGEOIS  
Minister-president van de Vlaamse Regering  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed  
Martelaarsplein 19  
1000 BRUSSEL

**contactpersonen**

Peter Van Humbeeck  
pvhumbeeck@serv.be  
Tim Buyse  
tbuyse@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_20161031\_vaste\_verandermomenten\_pvh\_it

**Brussel**

31 oktober 2016

**Advies vaste verandermomenten**

Mijnheer de minister-president

In uw beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 gaf u aan de communicatie over de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving te willen verbeteren en te onderzoeken of werken met vaste verandermomenten daarbij een meerwaarde kan bieden. Op uw vraag bekeek de SERV hoe andere landen vaste verandermomenten toepassen en wat de ervaringen zijn. De SERV organiseerde hierover ook een brede consultatie.

De conclusie is dat vaste verandermomenten opleggen als dwingend kader wellicht niet wenselijk is. Wel adviseert de SERV een 'zachte' variant. Die komt erop neer dat Vlaanderen vooral de achterliggende principes van vaste verandermomenten nastreeft in plaats van de formele invoering. Belangrijk daarbij is dat alle actoren onderkennen dat de datum van inwerkingtreding van regelgeving en de implementatietijd ertoe doen. Het moet, meer dan vandaag, een vast item worden in de voorbereiding van regelgeving, waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement en waarover de betrokken doelgroepen worden geraadpleegd.

Wij hopen, mijnheer de minister-president, u met dit advies van dienst te zijn en geven graag meer toelichting indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt  
voorzitter

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>5</b>
<b>Advies</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Vaste verandermomenten</b> .....	<b>8</b>
Probleemstelling.....	8
Vaste verandermomenten als oplossing? .....	8
<b>3 Aanbevelingen</b> .....	<b>10</b>
Zorg voor tijdige en duidelijke informatievoorziening .....	10
Stimuleer de aandacht voor een adequaat tijdsplan voor implementatie .....	10
Stroomlijn de inwerkingtredingsdata .....	11
Werk aan verdere bewustmaking .....	11
<b>Achtergronddocument</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Wat?</b> .....	<b>14</b>
Inwerkingtreding van regelgeving: huidige regels .....	14
Vaste verandermomenten .....	16
<b>3 Waarom (niet)?</b> .....	<b>17</b>
Eenvoudigere communicatie door de overheid.....	18
Lagere informatiekosten om regelgeving op te volgen.....	18
Lagere implementatiekosten door bundeling van wijzigingen in de tijd .....	19
Voldoende tijd voor implementatie.....	19
Betere regelgevingsprocessen .....	19
Waarom niet? .....	20
<b>4 Hoe?</b> .....	<b>21</b>
De harde variant: vaste verandermomenten als dwingend kader .....	21
De ‘zachte’ variant: focus op de achterliggende principes zonder formele invoering.....	24
<b>Bijlage: voorbeelden en ervaringen in andere landen</b> .....	<b>26</b>
Nederland.....	26
Verenigd Koninkrijk .....	30
Frankrijk .....	33
Litouwen.....	35
<b>Referentielijst</b> .....	<b>37</b>

## Krachtlijnen

De systematiek van vaste verandermomenten bestaat vandaag in enkele landen. Het houdt in dat wetgeving slechts op een beperkt aantal vaste data tijdens het jaar in werking treden (bv. 1 januari, 1 juli ...). Dat maakt de communicatie over nieuwe regels eenvoudiger, beperkt de kosten voor de doelgroepen om wetgeving op te volgen en bevordert hun kennis en zo ook de naleving van de wetgeving. Het werkt ook als een rem op al te frequente wijzigingen van regelgeving en vermindert de regeldruk die mensen ervaren. Vaste verandermomenten gaan meestal gepaard met een verplichte minimumtermijn tussen publicatie en inwerkingtreding van nieuwe regels (bv. twee maanden) om doelgroepen voldoende tijd te geven om zich in regel te stellen, en met initiatieven voor een betere publieke informatievoorziening over nieuwe regelgeving.

De vraag is of Vlaanderen ook vaste verandermomenten moet invoeren. Want vandaag kan regelgeving in Vlaanderen op elke dag van het jaar van toepassing worden. Er zijn ook geen minimumtermijnen tussen de publicatie en de inwerkingtreding. Algemeen geldt dat een nieuwe regeling de tiende dag na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in werking treedt. Maar in de praktijk komen alle mogelijk denkbare situaties en formuleringen voor. Er zijn in Vlaanderen evenmin specifieke afspraken voor de gestroomlijnde communicatie van nieuwe regelgeving die in werking treedt zoals die in sommige andere landen wel bestaan.

Toch is de SERV geen voorstander om de 'harde' variant van vaste verandermomenten als dwingend kader in te voeren. Wel adviseert de SERV een 'zachte' variant. Die komt erop neer dat Vlaanderen via een reeks initiatieven vooral de achterliggende principes van vaste verandermomenten nastreeft in plaats van de formele invoering ervan. Deze keuze sluit aan bij de vaststelling dat in landen waar een systeem van vaste verandermomenten bestaat, de belangrijkste meerwaarde voor de praktijk niet komt van de formele toepassing ervan. Wat telt is de bewustwording van de problematiek bij beleidsmakers, het expliciet betrekken van de belanghebbenden bij het bepalen van een gepaste invoeringstermijn (en dus datum van inwerkingtreding), en initiatieven die zorgen voor een tijdige en duidelijke publieke informatievoorziening over nieuwe regelgeving. Concreet vraagt de SERV om:

1. beter te communiceren over regelgeving. Er zou één website moeten komen die tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie naar de doelgroepen mogelijk maakt. Een alert-functie kan hen op de hoogte houden van de bekendmaking (na goedkeuring) en inwerkingtreding (verandermomenten) van nieuwe regelgeving;
2. doordachter te zoeken naar de meest aangewezen datum van inwerkingtreding en implementatietijd. Om dit te stimuleren, suggereert de SERV om twee zaken op te nemen in de omzendbrief wetgevingstechniek: ten eerste een aantal niet verplichte referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester, of voor onderwijs 1 september); ten tweede een niet verplichte referentietermijn van twee maanden als minimale invoertermijn, zodat deze worden gekozen als er geen goede redenen zijn om *niet* een van deze data of termijn te nemen;
3. alle actoren ervan bewust te maken dat de datum van inwerkingtreding en de implementatietijd ertoe doen. Meer dan vandaag moet het een vast item worden in de voorbereiding van regelgeving waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement en waarover de betrokken doelgroepen worden geraadpleegd.

# Vaste verandermomenten



Wetgeving van kracht op vaste data

Minimumtermijn tussen bekendmaking en inwerkingtreding

Actieve informatievoorziening over nieuwe regelgeving



- ▀ Vlottere communicatie mogelijk
- ▀ Kennis en naleving regels stijgt
- ▀ Rem op frequente wijzigingen
- ▀ Meer tijd voor implementatie
- ▀ Minder regeldruk



- ▀ Vergt discipline bij ministers, regering en parlement
- ▀ Piekbelasting mogelijk voor publicatiedata
- ▀ Inwerkingtreding soms onnodig uitgesteld
- ▀ Praktijkervaring in andere landen



SERV adviseert

*Zachte* vaste verandermomenten

Principes vaste verandermomenten nastreven

Geen formele verplichting

- ▀ Betere communicatie over regelgeving (wetgeving en app)
- ▀ Vier niet verplichte referentiedata voor inwerkingtreding
- ▀ Twee maanden als niet verplichte referentietermijn tussen communicatie en inwerkingtreding
- ▀ Vaste verandermomenten als vast item in voorbereiding regelgeving
- ▀ Steeds mening van doelgroep vragen

# Advies

## 1 Inleiding

De Vlaamse Regering vroeg de SERV om advies over de introductie van vaste verandermomenten in Vlaanderen.

De systematiek van vaste verandermomenten bestaat in enkele landen en wordt ook o.a. door de OESO gepromoot. Het is bedoeld om meer transparantie en uniformiteit te brengen in inwerkingtredingdata. Dat gebeurt door een beperkt aantal vaste data voorop te stellen waarop wetgeving inwerking kan treden (vaste verandermomenten). Daarnaast gaan vaste verandermomenten vaak gepaard met een verplichte minimale termijn tussen publicatie en inwerkingtreding en met initiatieven voor een tijdige en duidelijke informatievoorziening over nieuwe regelgeving. Duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding van nieuwe regelgeving en een voldoende inwerkingtredingstermijn vermijdt dat burgers, bedrijven, en overheden worden 'overvallen' door wijzigingen van regels en te weinig tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe regels.

De vraag is of Vlaanderen ook zo'n systeem moet invoeren, en hoe dat er dan zou moeten uitzien. In de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 kondigde de minister-president van de Vlaamse Regering aan om 'de communicatie over de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving te verbeteren en beter te monitoren' en om 'te onderzoeken of de introductie van vaste verandermomenten in Vlaanderen daarbij een meerwaarde kan bieden'. Op federaal niveau nam de staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging in zijn beleidsverklaring van 2014 de intentie op om een onderzoek te laten uitvoeren naar vaste verandermomenten voor wetgeving.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de SERV het wat, waarom en hoe van inwerkingtredingsdata, redelijke invoeringstermijnen en tijdige en duidelijke communicatie nader verkend, buitenlandse voorbeelden bekeken en mogelijke beleidsopties geanalyseerd. Die informatie is opgenomen in een achtergronddocument van het SERV-Secretariaat bij dit advies<sup>1</sup>. Dat achtergronddocument is voorwerp geweest van een 'circulation for comment' procedure in de periode juli-september 2016 en van overleg op de SERV-raad van 12 oktober 2016 met andere strategische adviesraden en instanties. De SERV wenst alle betrokkenen uitdrukkelijk te bedanken voor de informatie, standpunten en ideeën die zij hebben aangeleverd. Uiteraard is dit uiteindelijke advies enkel voor rekening van de SERV.

Het voorliggende advies belicht de kernboodschappen en belangrijkste aanbevelingen van de SERV. Voor meer duiding en nadere uitwerking daarvan wordt verwezen naar het achtergronddocument bij het advies.

---

<sup>1</sup> SERV (2016). Achtergronddocument vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

## 2 Vaste verandermomenten

### Probleemstelling

In Vlaanderen kan nieuwe regelgeving op elke dag van het jaar van toepassing worden. Er zijn ook geen minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding. De algemene regel is dat als een wetgevende of regelgevende tekst geen bepaling bevat die de inwerkingtreding ervan expliciet vaststelt, de regeling in werking treedt de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Maar in de praktijk komen alle mogelijke denkbare situaties en formuleringen voor. In een aantal gevallen is die termijn van inwerkingtreding voorwerp van overleg met stakeholders of wordt er in adviezen van de SERV of anderen ingegaan op de nodige overgangstermijnen of –regelingen. In sommige andere gevallen lijkt die termijn geen weloverwogen keuze.

In Vlaanderen zijn er evenmin specifieke maatregelen voor de communicatie aan de bevolking, bedrijven en organisaties van nieuwe regelgeving die in werking treedt. Nieuwe regelgeving wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, opgenomen in de Vlaamse codex en iedereen wordt bij wijze van spreken geacht dagelijks het Belgisch Staatsblad te lezen. In de praktijk zorgen departementen, sectorfederaties en andere belangenorganisaties, advocatenkantoren, sociale secretariaten enz. voor een opvolging en bekendmaking naar hun leden of klanten, of werden er specifieke tools en websites ontwikkeld.

Deze huidige situatie heeft meerdere nadelen. De communicatie over regelgeving en wanneer die wijzigt, is niet eenvoudig want moet a.h.w. dagelijks gebeuren. Dat beperkt de duidelijkheid en kenbaarheid van de wetgeving en bijgevolg ook de naleving ervan. Frequente wijzigingen van regelgeving hebben ook een impact op de regeldruk die mensen ervaren. Er is permanent aandacht nodig voor, en dus ook ‘permanente onzekerheid’ over, de vraag of men wel ‘mee’ is met de vigerende wetgeving. Bedrijven en andere actoren moeten dus relatief veel tijd besteden aan het opvolgen en het kennisnemen van nieuwe regelgeving en van wijzigingen aan bestaande regelgeving. Er is soms ook een grote tijdsdruk waarbinnen wijzigingen moeten doorgevoerd worden om aan nieuwe regels te voldoen. Wijzigingen aan de wetgeving die niet tijdig worden bekendgemaakt en te snel of op onmogelijke momenten van kracht worden, leiden dan tot ergernis en extra kosten en kunnen ook een belemmering zijn voor innovatieve investeringen.

### Vaste verandermomenten als oplossing?

Binnen het concept van ‘vaste verandermomenten’ zijn er slechts enkele vaste momenten per jaar waarop nieuwe regelgeving in werking treedt (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken). Dit principe wordt bovendien vaak gekoppeld aan minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken), en aan maatregelen om de communicatie over nieuwe regelgeving die in werking treedt te verbeteren.

Op die manier wil de systematiek van vaste verandermomenten aan de vastgestelde problemen verhelpen en zorgen voor een gunstiger regelgevend klimaat voor bedrijven en alle andere actoren. Dat gebeurt concreet ten eerste door meer rechtszekerheid te bieden en te zorgen voor een betere naleving en een betere relatie met de doelgroepen via verhoogde transparantie en eenvoudigere communicatie van wijzigingen aan regelgeving. Ten tweede door administratieve vereenvoudiging en lagere kosten verbonden aan het op de hoogte blijven van



(wijzigingen van) de actuele regelgeving. Ten derde door lagere implementatiekosten via bundeling van wijzigingen in de tijd. Ten vierde door voldoende tijd voor implementatie van nieuwe regels.

Een afgeleid, meer algemeen doel is zorgen voor betere regelgevingsprocessen. Vaste verandermomenten dwingen tot de opmaak van een goede projectplanning teneinde de periodieke deadlines voor publicatie voorafgaand aan de inwerkingtreding te halen. Hierdoor stijgt het bewustzijn van een weloverwogen, planmatige aanpak bij de voorbereiding van de regelgeving. Het kan ook stimuleren dat er bewuster wordt nagedacht over inwerkingtreding en termijnen en dat belanghebbenden daarover worden geraadpleegd. Vaste verandermomenten zorgen periodiek ook voor een overzicht van alle regelgeving die wijzigt. Dat draagt bij tot een groter bewustzijn van de samenhang en cumulatieve impact van regelgeving en leidt tot beter op elkaar afgestemde regelgeving binnen en tussen beleidsdomeinen. Op die wijze kan de invoering van vaste verandermomenten ook leiden tot een cultuurverandering in het beleids-, wetgevings- en politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces.

In aantal landen werd het principe van vaste verandermomenten ingevoerd (Verenigd Koninkrijk in 2006, Nederland in 2010, Frankrijk in 2011, Litouwen in 2013 ...). De systemen verschillen in de concrete uitwerking (zie tabel).

**Tabel 1: Vaste verandermomenten in een aantal landen**

Land (invoeringsdatum)	Vaste verandermomenten (VVM)	Minimumtermijn na publicatie	Specifieke communicatie over inwerkingtreding en inhoud nieuwe regelgeving	Uitzonderingen mogelijk
<b>Verenigd Koninkrijk (2006)</b>	Twee VVM: 6 april en 1 oktober	Twaalf weken (is iets minder dan drie maanden)	Ja, via een publieke overheidswebsite	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden + in sommige gevallen akkoord nodig van de 'Reducing Regulation subCommittee (RRC)'. Voor onderwijs gelden alternatieve VVM
<b>Nederland (2010)</b>	Twee VVM voor wetten en besluiten: 1 januari en 1 juli Vier VVM voor ministeriële besluiten: 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober	Twee maanden (drie maanden als de wetgeving van toepassing is op overheden)	Ja, via een publieke overheidswebsite en een 'nieuwe-wetten-app'	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden Voor onderwijs gelden alternatieve VVM
<b>Frankrijk (2011)</b>	Twee VVM: 1 januari en 1 juli. Vier vaste VVM indien nodig: 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober	Twee maanden	Ja, via twee publieke overheidswebsites	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden + akkoord nodig van de 'commissaire à la simplification'
<b>Litouwen (2013)</b>	Twee VVM: 1 mei en 1 november	Drie maanden (Soms zes maanden)	n.b.	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden

De belangrijkste vaststelling is dat de toepassing in de praktijk om meerdere redenen soms problematisch is, er vaak uitzonderingen worden ingeroepen en de belangrijkste meerwaarde voor de praktijk niet komt van de formele toepassing maar van (1) de bewustwording van de problematiek bij beleidsmakers, (2) het expliciet betrekken van de belanghebbenden bij de vraag wat een gepaste invoeringstermijn (en dus datum van inwerkingtreding) is, en (3) initiatieven om te zorgen voor een tijdige en duidelijke publieke informatievoorziening over regelgeving die in voorbereiding is en over regelgeving die inwerking treedt.

### 3 Aanbevelingen

De SERV is geen voorstander van de ‘harde’ variant om in Vlaanderen vaste verandermomenten als dwingend kader in te voeren. Wel adviseert de SERV een ‘zachte’ variant. Die komt erop neer dat Vlaanderen via een reeks initiatieven vooral de achterliggende principes nastreeft in plaats van de formele invoering van vaste verandermomenten. Die initiatieven moeten zorgen voor:

- een tijdigere en duidelijkere informatievoorziening over regelgeving die in voorbereiding is en over regelgeving die inwerking treedt;
- een redelijke invoeringstermijn;
- een stroomlijning van inwerkingtredingsdata voor regelgeving.

#### Zorg voor tijdige en duidelijke informatievoorziening over regelgeving

Een meer doorgedreven communicatiebeleid voor regelgeving is volgens de SERV mogelijk én nodig. De Vlaamse overheid stelt reeds op verschillende manieren informatie over regelgeving ter beschikking van burgers en bedrijven. Toch blijkt veel informatie niet (voldoende snel) terecht te komen bij de correcte doelgroep. Daarom adviseert de SERV om naar het voorbeeld van o.a. Nederland en Frankrijk te zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving.

Verder vraagt de SERV, naar het voorbeeld van Nederland, om te zorgen voor een ‘nieuwe regels app’ met een alertfunctie waarmee doelgroepen kunnen aangeven van welke wetswijzigingen en nieuwe regels zij op de hoogte gehouden willen worden.

Dit kan, zoals in andere landen ook gebeurt, worden gekoppeld aan de initiatieven van de Vlaamse Regering op het vlak van de actieve openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering en op het vlak van open (internet)consultaties. Er zijn ook plannen om de Vlaamse Codex en de databank van regeringsdocumenten aan elkaar te koppelen zodat doelgroepen vanuit goedgekeurde regelgeving kunnen doorklikken naar de bijbehorende nota’s en adviezen<sup>2</sup>.

#### Stimuleer de aandacht voor een adequaat tijdsplan voor implementatie

Doelgroepen en overheden zelf moeten voldoende tijd krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe regels. De termijn voor implementatie mag echter ook niet te lang zijn, omdat als wetgeving niet voldoende snel in voege treedt ook de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd. In andere gevallen kan bv. het gevaar bestaan dat investeringen tijdelijk worden

<sup>2</sup> Zie Beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-2017.

uitgesteld totdat subsidies daadwerkelijk verkregen kunnen worden (zgn. aankondigingseffect). Een afweging is dus nodig, maar die zou explicieter moeten gebeuren dan vandaag het geval is (zie verder).

Bovendien meent de SERV dat een referentiermijn van twee maanden als minimale invoertermijn een goed handvat kan geven bij de voorbereiding van regelgeving. Als blijkt dat een langere voorbereidingstijd noodzakelijk is, dan zal dat het uitgangspunt moeten zijn. Als blijkt dat kan worden volstaan met een kortere termijn, dan behoort dat ook tot de mogelijkheden. Maar dan is er in elk geval een beter richtsnoer dan de huidige algemene regel van 10 dagen na publicatie. Concreet zou dit opgenomen kunnen worden in de omzendbrief wetgevingstechniek. Dat heeft het voordeel dat er duidelijke richtlijnen zijn zonder dat die de mogelijkheden tot maatwerk beperken of leiden tot een formalistische benadering met regels en motiveringsplichten zoals bij een formeel systeem van vaste verandermomenten wel het geval zou zijn.

### Stroomlijn de inwerkingtredingsdata

Net zoals bij invoertermijnen is het volgens de SERV aangewezen om voor inwerkingtredingsdata uit te gaan van een beperkt aantal referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester, of voor onderwijs 1 september). Die kunnen eveneens opgenomen worden in de omzendbrief wetgevingstechniek, zonder dat ze verplicht zijn. Als in een concreet dossier de keuze er is en er geen goede redenen zijn om *niet* een van deze data te nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige kunnen rol vervullen in het vergroten van de transparantie, communiceerbaarheid en zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving. Het kan ook, zo leert de ervaring in Nederland, bijdragen aan een planmatige aanpak van het beleid- en wetgevingsproces, het tijdiger betrekken van relevante partijen als nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld en de tijdige en duidelijke informatieverstrekking aan de doelgroepen.

De SERV vraagt om daarover tevens met de federale overheid en de andere gewesten en gemeenschappen overleg te voeren om te komen tot gemeenschappelijke referentiedata als vaste verandermomenten.

### Werk aan verdere bewustmaking

De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering actief zou werken aan de bewustmaking van alle actoren dat de datum van inwerkingtreding en de implementatietijd ertoe doet. Het zou, meer dan vandaag, een vast item moeten worden in de voorbereiding van regelgeving waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement, en waarover de betrokken doelgroepen (adviesraden, belangenorganisaties, deskundigen, brede consultaties ...) worden geraadpleegd. Tijdige betrokkenheid van doelgroepen kan ook bijdragen aan het tijdig op de hoogte brengen van de doelgroepen over de nieuwe regelgeving en ervoor te zorgen dat ze voldoende tijd hebben om zich daarop voor te bereiden.

Verder stelt de SERV voor dat de Vlaamse Regering, volgend op acties voor bewustmaking en op de aanpassing van de omzendbrief wetgevingstechniek, zou zorgen voor een 'nulmeting' begin 2017 en een jaarlijkse opvolging van de problematiek door rapportage aan het Vlaams parlement over de termijnen voor implementatie en inwerkingtredingsdata in regelgeving als onderdeel van een soort 'jaarverslag over de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving'<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Zie SERV (2016). Advies betere regelgeving: prioritaire voorstellen. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.



# Rapport

## Vaste verandermomenten

Brussel, 31 oktober 2016

# Achtergronddocument

## 1 Inleiding

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-Secretariaat<sup>4</sup> ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in de Raad of een lid van de Raad.

De aanleiding is een adviesvraag van de Vlaamse Regering over verbetering van de Vlaamse regelgeving. Concreet vraagt de Vlaamse Regering de SERV om advies over een aantal structurele initiatieven die in de pijplijn zitten, zoals regelgeving met een lager detailniveau, de ontwikkeling van een noodzakelijkheidstoets, het stimuleren van het gebruik van niet-dwingende beleidsinstrumenten, het werken met zgn. experimentwetgeving of de introductie van regelluwe proeftuinen en de introductie van vaste verandermomenten. De regering vraagt ook om een aantal prioritaire voorstellen te formuleren voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving.

Het voorliggende achtergronddocument gaat in op de vraagstelling rond vaste verandermomenten. Die houden in dat nieuwe wetgeving of wijzigingen aan bestaande wetgeving niet langer op diverse momenten in het jaar in werking zouden treden, maar op enkele specifieke data: de 'vaste verandermomenten'.

De SERV is in eerdere rapporten uit 2006 en 2010 al ingegaan op dit principe<sup>5</sup>. De OESO beschouwt Common Commencement Dates (CCD) als een goede praktijk en 'fundamentally helpful to business'<sup>6</sup>. In haar rapport aan België uit 2010 over betere regelgeving schreef de OESO<sup>7</sup>: '*Belgian governments do not (as yet) use common commencement dates for new regulations. Techniques such as common commencement dates (CCDs) can make it easier for business to digest regulatory requirements.*' De aanbeveling aan België luidde: '*Consider further steps to enhance access to regulations, such as (...) common commencement dates*'.

Op Europees niveau is het principe opgenomen in de Small Business Act for Europe uit 2008. Daarin werd aangekondigd dat de Commissie 'er voor zover mogelijk zal voor zorgen dat verordeningen en beschikkingen met gevolgen voor het bedrijfsleven vaste ingangsdata

<sup>4</sup> Contactpersonen voor dit achtergronddocument zijn Tim Buyse ([tbuyse@serv.be](mailto:tbuyse@serv.be) - 02 209 01 23) en Peter Van Humbeeck ([pvhumbeeck@serv.be](mailto:pvhumbeeck@serv.be) - 02 209 01 01).

<sup>5</sup> SERV (2006). Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen. gepubliceerd in SERA 2007; SERV (2010) Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen.

<sup>6</sup> OECD (2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing.

<sup>7</sup> OECD (2010). Regulatory management in selected EU member states: background report on Belgium.

krijgen', en dat 'de lidstaten wordt verzocht na te gaan of het zinvol is vaste ingangsdata voor nieuwe wetgeving in te voeren en jaarlijkse overzichten daarvan te publiceren'<sup>8</sup>.

In de mededeling 'Gezonde EU-regelgeving' uit 2012 stelde de Europese Commissie dat zij 'vaste data van inwerkingtreding zal invoeren voor verordeningen en besluiten die gevolgen hebben voor bedrijven en haar best zal doen om ervoor te zorgen dat er genoeg tijd is tussen de goedkeuring en de datum van omzetting'<sup>9</sup>. Toch lijkt het de laatste jaren stil te zijn geworden rond vaste verandermomenten voor EU-wetgeving. Op landenniveau bestaan vaste verandermomenten in o.a. het Verenigd Koninkrijk (2006), Nederland (2010), Frankrijk (2011) en Litouwen (2013).

Op het Vlaamse beleidsniveau kondigde de minister-president van de Vlaamse Regering in zijn beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 aan om 'de communicatie over de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving te verbeteren en beter te monitoren' en om 'te onderzoeken of de introductie van vaste verandermomenten in Vlaanderen daarbij een meerwaarde kan bieden'. Op federaal niveau nam ook de huidige Staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging in zijn Beleidsverklaring van 2014 de intentie op om een onderzoek te laten uitvoeren naar vaste verandermomenten voor wetgeving.

In dit achtergronddocument wordt de problematiek van inwerkingtredingsdata, redelijke invoeringstermijnen en tijdige en duidelijke communicatie nader verkend. We zoeken een antwoord op de vragen 'wat', 'waarom' en 'hoe'. In deel 2 (Wat) gaan we kort in op wat vaste verandermomenten zijn. Deel 3 (Waarom) bespreekt de motieven en argumenten pro en contra. Deel 4 tot slot (Hoe) gaat in op de mogelijke invoering ervan in Vlaanderen en op mogelijke alternatieven. Een bijlage bespreekt buitenlandse voorbeelden en ervaringen.

## 2 Wat?

De huidige regeling impliceert dat nieuwe regelgeving op elke dag van het jaar van toepassing kan worden. Er zijn ook geen minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding.

Binnen het concept van 'vaste verandermomenten' daarentegen zijn er slechts enkele vaste momenten per jaar waarop nieuwe regelgeving in werking treedt (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken). Dit principe wordt bovendien vaak gekoppeld aan minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken), en aan maatregelen om de communicatie over nieuwe regelgeving die in werking treedt te verbeteren.

### Inwerkingtreding van regelgeving: huidige regels

Een bepaling die de inwerkingtreding van een regelgevende tekst vaststelt, geeft aan vanaf welke datum die tekst verbindend wordt ten aanzien van de rechtsonderhorigen. Met de inwerkingtreding wordt dus aangegeven op welk tijdstip de rechtsgevolgen van de tekst zich kunnen voordoen.

<sup>8</sup> Europese Commissie (2008) "Denk eerst klein", Een "Small Business Act" voor Europa.

<sup>9</sup> Europese Commissie (2012). Gezonde EU-regelgeving. COM(2012) 746 final

De datum van inwerkingtreding is vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid een essentieel gegeven. De datum van inwerkingtreding is immers het tijdstip waarop de betrokkenen de hun opgelegde verplichtingen in acht moeten nemen, de betrokkenen de toekenning van de hun verleende rechten kunnen beginnen te eisen, de overheden die belast zijn met het toezicht op de naleving van de toepassing van de tekst de overtredingen ervan kunnen beginnen vast te stellen en de rechtbanken de tekst moeten toepassen op de feiten die onder het toepassingsgebied ervan vallen.

De algemene regel is dat als een wetgevende of regelgevende tekst geen bepaling bevat die de inwerkingtreding ervan expliciet vaststelt, de tekst in werking treedt de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Dat is de gemeenrechtelijke regel (zie respectievelijk artikel 56 en artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Als het dus de bedoeling is die algemene regel toe te passen, is er geen bepaling nodig die de inwerkingtreding regelt. Als het noodzakelijk is om van de algemene regel af te wijken, zijn er drie mogelijkheden<sup>10</sup>.

- Het decreet of het besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad of vóór het verstrijken van de termijn van tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad: de onmiddellijke of nagenoeg onmiddellijke inwerkingtreding. In dat geval moeten er dwingende redenen bestaan om af te wijken van de minimumtermijn van tien dagen die normaal aan de belanghebbenden geboden wordt om van de regeling kennis te nemen. Als het om een ontwerp van decreet gaat, moeten in de memorie van toelichting de bijzondere redenen worden vermeld die de afwijking van de termijn van tien dagen wettigen.
- Het decreet of het besluit treedt in werking op een dag die valt na de periode van tien dagen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. In dit geval gelden eveneens een aantal specifieke regels, zoals bv. dat de datum precies moet zijn of gemakkelijk en ondubbelzinnig kan worden bepaald ten opzichte van de bekendmaking van de regeling, of dat een uitvoeringsbesluit niet eerder in werking kan treden dan het decreet waarop het steunt, enz. De keuze van een latere datum kan belangrijk zijn om voldoende tijd te voorzien voor het uitvaardigen van de uitvoeringsbesluiten of van begeleidende administratieve maatregelen. Die keuze kan soms ook het gevolg zijn van de bezorgdheid om voor regelingen die een groot aantal burgers aanbelangen een datum van inwerkingtreding vast te stellen die gemakkelijk in het geheugen blijft hangen, meestal de eerste dag van de eerste (tweede, derde, enz.) maand die volgt op de bekendmaking van de tekst in het Belgisch Staatsblad.
- Er wordt bepaald dat het tijdstip van inwerkingtreding later zal worden vastgesteld, bijvoorbeeld om belanghebbenden lang genoeg van te voren kennis te laten nemen van de nieuwe regeling, nog voor ze in werking treedt. Een decreet kan de Vlaamse Regering machtigen het tijdstip van de inwerkingtreding te bepalen, of de Vlaamse Regering kan het bevoegde lid daartoe machtigen.

In de praktijk zijn er dan ook diverse formuleringen gangbaar. Hieronder enkele voorbeelden:

<sup>10</sup> Voor meer informatie, zie bv. Popelier, P. (2004) De wet juridisch bekeken, Brugge, die Keure, 268-276; Popelier, P. (2003) De bekendmaking van de wet en haar werking in de tijd, in Wintgens, L.J., (red.), De verplichting tot bekendmaking van de norm, Brugge, die Keure, 257-271.

- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.
- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.
- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op de eerste dag van de [derde] maand die volgt op de maand waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.
- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.
- Art. x. Dit decreet treedt in werking op ... (datum).
- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op ... (datum), met uitzondering van de bepalingen waarvan de datum van inwerkingtreding bepaald wordt bij artikel ... (opsomming van de artikelen die bijzondere data van inwerkingtreding bepalen).
- Art. x. Dit decreet / besluit treedt in werking op ... (datum), met uitzondering van artikel y, dat in werking treedt op ... (datum).
- Art. x. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.
- Art. x. Dit besluit treedt in werking op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor ..., vast te stellen datum.
- Art. x. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op ... (datum).
- Art. x. De volgende regelgevende teksten treden in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat de dag na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad.

De huidige regeling impliceert m.a.w. dat nieuwe regelgeving op elke dag van het jaar van toepassing kan worden. Er zijn ook geen minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding.

In Vlaanderen zijn er ook geen specifieke maatregelen voor de communicatie aan de bevolking, bedrijven en organisaties over nieuwe regelgeving die in werking treedt. Nieuwe regelgeving wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, opgenomen in de Vlaamse codex en iedereen wordt bij wijze van spreken geacht dagelijks het Belgisch Staatsblad te lezen. In de praktijk zorgen departementen, sectorfederaties en andere belangenorganisaties, advocatenkantoren, sociaal secretariaten enz. voor een opvolging en bekendmaking naar hun leden of klanten, of werden er specifieke tools ontwikkeld<sup>11</sup>.

### Vaste verandermomenten

In aantal landen (zie Tabel 1 en de bijlage) werd het principe van vaste verandermomenten ingevoerd. Dat houdt in dat er slechts enkele vaste momenten per jaar zijn waarop nieuwe regelgeving in werking treedt (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken). Dit principe wordt bovendien vaak gekoppeld aan minimumtermijnen tussen de publicatie van een decreet of besluit en de inwerkingtreding (waarvan enkel in bepaalde gevallen gemotiveerd kan worden afgeweken), en aan maatregelen om de communicatie over nieuwe regelgeving die in werking treedt te verbeteren.

<sup>11</sup> Een voorbeeld is EMIS.



Tabel 1: Vaste verandermomenten in een aantal landen

Land (invoeringsdatum)	Vaste verandermomenten (VVM)	Minimumtermijn na publicatie	Specifieke communicatie over inwerkingtreding en inhoud nieuwe regelgeving	Uitzonderingen mogelijk
<b>Verenigd Koninkrijk (2006)</b>	Twee VVM: 6 april en 1 oktober	Twaalf weken (is iets minder dan drie maanden)	Ja, via een publieke overheidswebsite	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden + in sommige gevallen akkoord nodig van de 'Reducing Regulation subCommittee (RRC)'
<b>Nederland (2010)</b>	Twee VVM voor wetten en besluiten: 1 januari en 1 juli Vier VVM voor ministeriële besluiten: 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober	Twee maanden (drie maanden als de wetgeving van toepassing is op overheden)	Ja, via een publieke overheidswebsite en een 'nieuwe-wetten-app'	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden Voor onderwijs gelden alternatieve VVM
<b>Frankrijk (2011)</b>	Twee VVM: 1 januari en 1 juli. Vier vaste VVM indien nodig: 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober	Twee maanden	Ja, via twee publieke overheidswebsites	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden + akkoord nodig van de 'commissaire à la simplification'
<b>Litouwen (2013)</b>	Twee VVM: 1 mei en 1 november	Drie maanden (Soms zes maanden)	n.b.	Ja, indien gemotiveerd + valt binnen afgebakende uitzonderingsgronden

Vaste verandermomenten worden dus in de praktijk gekenmerkt door drie elementen:

- vaste inwerkingtredingsdata voor regelgeving;
- een redelijke invoeringstermijn;
- tijdige en duidelijke informatievoorziening over de in voorbereiding en recent inwerking getreden regelgeving.

### 3 Waaron (niet)?

Uit de voorbeelden in andere landen blijkt dat meerdere overwegingen ten grondslag liggen aan de invoering van vaste verandermomenten. De hoofdreden is telkens zorgen voor een gunstiger regelgevend klimaat voor bedrijven en, bij uitbreiding, alle andere actoren.

Bij de top vijf van de knelpunten in regelgeving die worden vermeld door bedrijven en andere professionals horen immers vaak de frequente wijzigingen aan regelgeving en de korte voorbereidingstijd om die toe te passen<sup>12</sup>. Bedrijven en sectoren klagen geregeld over 'een overdaad aan wijzigingen in het regelgevend kader en een grote tijdsdruk waarbinnen

<sup>12</sup> ACTAL (2014).

wijzigingen doorgevoerd moeten worden'<sup>13</sup>. Ook andere maatschappelijke actoren (burgers, de onderwijswereld ...) worden vaak geconfronteerd met *last minute* wijzigingen in regelgeving en de veranderkosten die ze meebrengen.

Vaste verandermomenten willen daaraan verhelpen. Ten eerste door meer rechtszekerheid te bieden en te zorgen voor een betere naleving en een betere relatie met de doelgroepen via verhoogde transparantie en eenvoudigere communicatie van wijzigingen aan regelgeving. Ten tweede door administratieve vereenvoudiging en lagere kosten verbonden aan het op de hoogte blijven van (wijzigingen van) de actuele regelgeving. Ten derde door lagere implementatiekosten door bundeling van wijzigingen in de tijd. Ten vierde door voldoende tijd voor implementatie van nieuwe regels. Een afgeleid en meer algemeen doel is ten vijfde zorgen voor betere regelgevingsprocessen.

We overlopen hierna deze vijf 'doelstellingen' van vaste verandermomenten. Daarna gaan we ook in op redenen om niet te werken met vaste verandermomenten.

### Eenvoudigere communicatie door de overheid

Wanneer wetgeving slechts op vaste momenten in het jaar wijzigt (behoudens uitzonderingen), wordt de communicatie door de overheid (en andere actoren) van die wijzigingen veel eenvoudiger. Het wordt veel gemakkelijker om doelgroepen (en inspectiediensten) te informeren over aankomende regelgeving. Dat verhoogt de duidelijkheid en kenbaarheid van de wetgeving en draagt bij tot de naleving ervan. De verandersnelheid van regelgeving heeft ook een impact op de regeldruk die mensen ervaren. Vaste verandermomenten dragen dan ook bij tot (de perceptie over) 'regelgevingsrust' en 'minder zware lasten van regelgeving'. Deze veranderde perceptie kan vertrouwen en goodwill creëren, daar waar veelvuldige wijzigingen die gespreid in de tijd worden doorgevoerd leiden tot irritaties bij bv. ondernemers en andere doelgroepen.

### Lagere informatiekosten om regelgeving op te volgen

Bedrijven en andere actoren blijken relatief veel tijd te (moeten) besteden aan het opvolgen en het kennismaken van nieuwe regelgeving en van wijzigingen aan bestaande regelgeving. Dit is als het ware een dagelijkse taak, omdat wetgeving op elk moment van het jaar kan wijzigen en in werking treden. Het bijhouden van en anticiperen op nieuwe en gewijzigde regelgeving noteert ook hoog op lijstjes met ervaren administratieve lasten door het bedrijfsleven. De last kan bovendien bijzonder zwaar wegen voor de kleinere ondernemingen die niet de menskracht of tijd hebben om wijzigingen in de regelgeving op de voet te volgen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van vaste verandermomenten, moeten ondernemingen en andere instanties niet meer continu de wijzigingen in de regelgeving opvolgen. Ze verlagen dus de 'permanente' onzekerheid over de vraag of men wel 'mee' is met de vigerende wetgeving en verhogen m.a.w. de rechtszekerheid. Er is geen continue aandacht meer nodig op dit vlak en de kans op 'het missen van nieuwe regelgeving' is beperkter.

<sup>13</sup> Een concreet voorbeeld is de energiewetgeving, met 12 wijzigingen (2012), 14 wijzigingen (2013) en 18 wijzigingen (2014) in één jaar die de leveranciers moesten implementeren, of gemiddeld meer dan één wijziging per maand. Bron: Febeg, Accenture analyse (2015).

## Lagere implementatiekosten door bundeling van wijzigingen in de tijd

Wetgeving die van kracht wordt, vergt in veel gevallen acties van de rechtsonderhorigen. Voor het bedrijfsleven kan het bijvoorbeeld gaan om aanpassingen van de administratie en ICT-voorzieningen, nieuwe investeringen, wijziging van bedrijfsprocessen of de organisatie, het communiceren van nieuwe en wijzigingen van regelgeving en de gevolgen ervan aan hun personeel, klanten, leveranciers ... Wetgeving die niet wijzigt op diverse momenten in het jaar maar op een beperkt aantal vaste momenten, laat toe om de inspanningen voor de naleving te bundelen en inhoudelijk op mekaar af te stemmen. Dat zorgt voor kostenbesparingen en schaalvoordelen (bv. slechts één keer een aanpassing van de ICT-omgeving).

## Voldoende tijd voor implementatie

Wijziging van de wetgeving kan tot ergernis en extra kosten leiden wanneer die te snel of op onmogelijke momenten van kracht wordt. Ondernemers, burgers en instellingen hebben immers meestal tijd nodig om de eigen organisatie op de wijziging voor te bereiden. Dat geldt ook voor de overheid zelf bij de diensten belast met de uitvoering en handhaving. Volgens VRIND 2016 is bijvoorbeeld meer dan de helft van de lokale besturen van oordeel dat ze te weinig tijd krijgen om nieuwe regelgeving in te voeren<sup>14</sup>.

Te weinig tijd voor implementatie vergroot ook de kans op slechte naleving, en blijkt soms ook een belemmering voor innovatieve investeringen of praktijken. Een adequaat tijdspad voor implementatie is, samen met een aantal andere karakteristieken van de regelgeving, immers bepalend voor het stimuleren van innovaties<sup>15</sup>. Wanneer bedrijven te weinig tijd krijgen om zich aan te passen aan nieuwe regelgeving, is de kans groter dat zij hun toevlucht nemen tot 'quick solutions' via toepassing van bestaande, bewezen technologieën en krijgen meer innovatieve oplossingen weinig kans<sup>16</sup>. Er is tijd immers nodig om (i) de nieuwe regels te begrijpen en de impact in te schatten op de bedrijfsvoering, en om (ii) de meest adequate wijzigingen aan de bedrijfsprocessen en -activiteiten te identificeren en te implementeren<sup>17</sup>.

Om die redenen is een redelijke termijn vooraleer wetgeving van kracht wordt een van de kenmerken van goede regelgeving: wetgeving moet tijdig worden bekendgemaakt; men moet zich kunnen voorbereiden op de nieuwe regels<sup>18</sup>.

## Betere regelgevingsprocessen

Een afgeleid doel van de invoering van vaste verandermomenten was in diverse landen om de wijze waarop regelgeving wordt voorbereid te verbeteren.

<sup>14</sup> Studiedienst Vlaamse Regering (2016). VRIND 2016: Vlaamse Regionale Indicatoren.

<sup>15</sup> SERV (2003). Andere karakteristieken van regelgeving die belangrijk zijn voor het stimuleren van innovaties zijn o.a. strengheid, flexibiliteit, en zekerheid/voorspelbaarheid.

<sup>16</sup> Een bekend voorbeeld is dat wanneer bedrijven moeten voldoen aan nieuwe milieuregels en daarvoor weinig tijd krijgen, zij meestal beroep zullen (moeten) doen op bestaande technologieën die toegevoegd worden aan de bedrijfsprocessen (end-of-pipe) omdat de tijd ontbreekt om betere oplossingen te zoeken in de aanpassing van de bedrijfsprocessen, de ontwikkeling van innovatievere technieken en de toepassing van niet-technologische oplossingen. Zie bv. SERV (2003), Nill, J. and Tiessen, J. (2005); Kemp, R. and Pontoglio, S. (2008); Yarime, M. (2007); Ashford, N.A., Ayers, C. and Stone, R.F. (1985), Gray, W.B. and R.J. Shadbegian (1998) ...

<sup>17</sup> BERR (2008).

<sup>18</sup> Vlaamse overheid (2003). Kenmerken van goede regelgeving.

Vaste verandermomenten dwingen ten eerste tot de opmaak van een goede projectplanning teneinde de periodieke deadlines voor publicatie voorafgaand aan de inwerkingtreding te halen. Hierdoor stijgt het bewustzijn van een weloverwogen, planmatige aanpak bij de voorbereiding van de regelgeving. Vaste verandermomenten kunnen dus bijdragen tot een betere planning, discipline en organisatie van het beleids- en wetgevingsproces. Het kan ook stimuleren dat er bewuster wordt nagedacht over inwerkingtreding en termijnen, en dat belanghebbenden daarover worden geraadpleegd.

Ten tweede zorgen vaste verandermomenten periodiek voor een overzicht van alle regelgeving die wijzigt. Dat draagt bij tot een groter bewustzijn van de samenhang en cumulatieve impact van regelgeving en leidt tot beter op elkaar afgestemde regelgeving binnen en tussen beleidsdomeinen. Op die wijze kan de invoering van vaste verandermomenten ook leiden tot een cultuurverandering in het beleids-, wetgevings- en politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces.

### Waarom niet?

Als de voorgaande vijf doelstellingen of voordelen van vaste verandermomenten zo duidelijk zijn, waarom kent de toepassing ervan dan niet meer navolging? En waarom is in landen waar vaste verandermomenten bestaan de toepassing ervan in de praktijk soms problematisch (zie bijlage)?

Vaste verandermomenten blijken om meerdere redenen **niet evident**. Het vergt heel wat discipline van alle beleidsdomeinen, ministers, regering en parlement; een beperkt aantal data van inwerkingtreding kunnen zorgen voor piekbelastingen in de werkdruk bij regering en parlement (en adviesraden) vlak voor het verstrijken van de publicatiedata; vaste verandermomenten zorgen voor een (beperkt) uitstel van de inwerkingtreding van nieuwe regels terwijl er gerechtvaardigde situaties kunnen zijn die afwijking van de vaste verandermomenten vereisen. Doelgroepen zijn bijvoorbeeld vaak vragende partij dat een regeling zo snel mogelijk inwerking treedt omdat ander ook de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd. In andere gevallen kan het gevaar bestaan dat investeringen tijdelijk worden uitgesteld totdat subsidies daadwerkelijk verkregen kunnen worden (zgn. aankondigingseffect).

Soms worden ook de geschetste voordelen van vaste verandermomenten genuanceerd. Zo zou er bij burgers geen algemene of spontane interesse zijn voor veranderingen in wet- en regelgeving. Mensen worden alleen geactiveerd wanneer een aankomende verandering met hun dagelijks leven te maken heeft en er financiële gevolgen zijn in positieve of negatieve zin. Meestal geven berichten uit het journaal, kranten, radio, sociale media etc. de urgentie van een verandering weer. Dan blijkt niet zozeer de ingangsdatum van een verandering van belang maar wel de achtergrond van de verandering. Uit de praktijk blijkt overigens ook dat burgers in specifieke domeinen steeds meer gericht worden geïnformeerd over en betrokken bij nieuwe regelgeving vanuit ledenorganisaties en instellingen of door specifieke communicatiecampagnes.

Anderen nuanceren de geschetste nadelen of hinderpalen dan weer. Zij menen bijvoorbeeld dat het nadeel dat al het werk samen komt op één moment niet opweegt tegen de voordelen van duidelijkheid en voorspelbaarheid: het is misschien tijdelijk meer werk, maar het is duidelijk wanneer en het werk valt tenminste vooraf te plannen. De Nederlandse ervaring toont leerde in dat verband ook dat er geen piekbelasting te zien is in de aantallen adviesaanvragen aan de

Raad van State die toegeschreven kan worden aan vaste verandermomenten. De piekbelasting ligt er, net zoals in Vlaanderen, ieder jaar in juli, vóór de aanvang van het zomerreces. Dat is met de invoering van de vaste verandermomenten niet veranderd. Verder wordt gesteld dat burgers en ook bedrijven inderdaad vaak worden geïnformeerd via ledenorganisaties en andere intermediairen, maar dat het voor die intermediairen ook belangrijk is dat regelgeving goed op te volgen en te communiceren is.

Wat ook de uitkomst van deze discussie is, ze neemt niet weg dat in landen waar vaste verandermomenten bestaan, die voor heel wat regelgeving niet wordt toegepast en er heel vaak uitzonderingen worden ingeroepen.

## 4 Hoe?

Gelet op de voorgaande bespreking, zijn er globaal twee opties voor de invoering van de systematiek van vaste verandermomenten in Vlaanderen.

- De ene optie is de ‘harde’ variant en komt erop neer dat Vlaanderen, net zoals in Nederland of het Verenigd Koninkrijk, het concept van vaste verandermomenten in zijn geheel als dwingend kader invoert.
- De andere optie is de ‘zachte’ variant en komt erop neer dat Vlaanderen via een reeks initiatieven vooral de achterliggende principes nastreeft in plaats van de formele invoering van vaste verandermomenten.

### De harde variant: vaste verandermomenten als dwingend kader

In deze optie moet worden beslist:

1. Hoeveel vaste verandermomenten er moeten komen;
2. Welke die vaste verandermomenten het best zijn;
3. Voor welke regelgeving of doelgroepen ze gelden;
4. Welke uitzonderingsgronden er kunnen gelden en wanneer die kunnen worden ingeroepen;
5. Wat bij gebruik van vaste verandermomenten de minimale termijn zou moeten zijn tussen de publicatie (de bekendmaking) en de inwerkingtreding (op de vaste verandermomenten);
6. Hoe de communicatie van de draagwijdte van de betrokken regels aan de doelgroepen gebeurt, met inbegrip van de publicatie (de bekendmaking) en de inwerkingtreding (op de vaste verandermomenten);
7. Welke wijzigingen nodig zijn in de planning en voorbereiding van beleid en wetgeving
8. Op welke wijze de bovenstaande zaken (meer) formeel worden geregeld (decreet<sup>19</sup>, omzendbrief wetgevingstechniek, huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering, protocol met het Vlaams Parlement, reglement van het Vlaams Parlement (indien het daarmee kan instemmen) ...).

Een **concrete toepassing**, gebaseerd op de systemen en ervaringen in andere landen (zie bijlage), zou het onderstaande kunnen zijn.

<sup>19</sup> Juridische bedenking: dit zal problematisch zijn, omdat de inwerkingtreding van rechtsregels wordt geregeld in de BWHI en de Vlaamse Gemeenschap op dit punt niet beschikt over de zgn. constitutieve autonomie om dit zelfs bij een bijzonder decreet te regelen. Anders is het voor bv. communicatiebeleid; dat kan wel bij gewoon decreet. Het is dus niet fout wat er hier staat, maar men moet wel in het achterhoofd houden dat maar een beperkt aspect bij decreet kan worden geregeld.

- Er zijn vier vaste verandermomenten (om zeker in de beginfase te zorgen voor enige flexibiliteit wordt niet gekozen voor twee vaste verandermomenten): 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober (de start van elke trimester).
- Deze gelden voor alle doelgroepen en alle decreten en besluiten van de Vlaamse Regering
- De minimale termijn tussen de publicatie (de bekendmaking) en de inwerkingtreding (de vaste verandermomenten) wordt vastgelegd op twee maanden, in lijn met wat in andere landen met vaste verandermomenten wordt toegepast.
- Van de vaste verandermomenten en de minimale termijnen kan worden afgeweken. Zo belet een minimumtermijn van 2 maand niet dat de termijn die nodig is tussen publicatie en inwerkingtreding maatwerk is: in vele gevallen is een langere termijn wenselijk, in sommige gevallen een kortere.
- Uitzonderingen moeten expliciet worden gemotiveerd in de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse Regering en vallen binnen een van de uitzonderingsgronden (zie verder).
- Deze regeling wordt opgenomen in de omzendbrief wetgevingstechniek van de Vlaamse overheid, in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering (eventueel door middel van verwijzing naar de omzendbrief), en - indien het Vlaams Parlement daarmee kan instemmen - in het reglement van het Vlaams Parlement.
- Elk beleidsdomein / kabinet gaat na welke eventuele aanpassingen nodig zijn in de gebruikelijke aanpak en planning van de voorbereiding van beleid en opmaak van wetgeving. Er wordt voorzien in ondersteuning via opleidingen wetgevingsleer en werking van de cellen wetskwaliteit.
- De regelgevingsagenda wordt optimaal benut om een goede communicatie van de inwerkingtreding van nieuwe decreten of besluiten van de Vlaamse Regering te waarborgen, evenals van regelgeving die in werking treedt op andere dan de vaste verandermomenten.
- De Vlaamse Regering krijgt de opdracht om jaarlijks over de naleving ervan te rapporteren aan het Vlaams Parlement.

**Uitzonderingen** op de vaste inwerkingstredingsdata of minimum invoeringstermijn zijn dan mogelijk ingeval van:

- Hoge (c.q. buitensporige) private of publieke voor- of nadelen van vertragingen of vervroeging van invoering
  - Indien doelgroepen gebaat zijn bij spoedige inwerkingtreding, enkel wanneer die tot hun voordeel strekt
  - Indien sprake is van buitensporig grote nadelen voor de doelgroepen of de overheid
  - Indien de publicatie en inwerkingtreding dringend is om ontwijkgedrag of ander ongewenst anticiperend gedrag te vermijden (bv. fiscale regelgeving, bepaalde subsidies, ...)
  - Indien regelgeving een directe relatie heeft met andere jaarindelingen (bv. begrotingsjaar, behandeling belastingplan cum annexis, school- en studiejaar, subsidiejaar, verkiezingen of seizoensgebonden regelingen)
  - In geval van regelgeving die gepaard gaat met uitgebreide voorlichtingstrajecten en/of afspraken en overleggen met doelgroepen
- Spoed- of noodregelgeving
  - In geval van incidenten en crises (bv. noodmaatregelen naar aanleiding van dierziekten of in het kader van veiligheid en terrorismebestrijding)

- Indien dit nodig is voor een effectieve rechtshandhaving
- Reparatieregelgeving
  - Indien rechterlijke uitspraken daartoe nopen
  - Indien noodzakelijk voor het uitvoeren van technische ‘reparaties’ met geen of zeer beperkte inhoudelijke wijzigingen
  - Bij tariefaanpassingen (bv. indexeringen en budgetpublicaties)
- Europese of internationale regelgeving
  - Indien Europese implementatietermijnen onvoldoende ruimte laten voor de toepassing van de vaste inwerkingtredingdata en minimale invoeringstermijnen bij aanpassing van nationale regelgeving
  - Indien internationale verdragen onvoldoende ruimte laten voor de toepassing van de vaste inwerkingtredingdata

Verder zijn afspraken met het **Vlaams parlement** wenselijk. De toepassing van een systeem van vaste verandermomenten heeft immers niet alleen consequenties voor de regering en de beleidsdomeinen, maar uiteraard ook voor het parlement en de beleidsdomeinen. De beleidslijn om te werken binnen een systeem van vaste verandermomenten moet dan ook kunnen rekenen op steun van het Vlaams Parlement. Dat geldt zowel voor de uiteindelijke inhoud van de decreten die worden goedgekeurd (cf. inwerkingtredingsbepalingen), als voor de controle door het Parlement op de eventuele uitzonderingsgronden die worden ingeroepen in de memorie van toelichting en voor de planning van de behandelingen van ontwerpen en voorstellen van decreet in het Parlement. Ook aan de Raad van State zou eventueel kunnen worden gevraagd om in zijn adviezen toe te zien op de correcte toepassing van de regels inzake vaste verandermomenten door de Vlaamse Regering.

Bovendien gebeurt het wetgevingsvoorbereidend werk vooral binnen de overheidsadministratie. Het werken met vaste verandermomenten, en het zich schikken naar vooropgestelde deadlines, vereist dan ook een efficiënte planning en voorbereiding en stelt ook de beleidsdomeinen voor een praktische uitdaging. Een **handleiding** naar voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk (zie bijlage) bedoeld om in de projectplanning van wet- en regelgeving rekening te houden met de vaste verandermomenten lijkt dan ook een vereiste voor het goed functioneren van vaste verandermomenten.

Zowel in het VK als in Nederland werd de invoering van vaste verandermomenten voorbereid in enkele **pilootprojecten**. Ook in Vlaanderen kan eraan gedacht worden om in deze legislatuur enkele proefprojecten (in verschillende beleidsdomeinen) te starten om zaken uit te testen zodat aan het begin van de volgende legislatuur eventueel een volwaardige regeling kan worden uitgerold.

Ook op **federaal niveau** bestaat er interesse voor de invoering van vaste verandermomenten. De Vlaamse Regering zou het best overleg voeren met de federale Regering om te komen tot een zo uniform mogelijke regeling aangezien veel (alle) burgers, bedrijven, overheden en organisaties met zowel federale als Vlaamse regelgeving te maken hebben en de voordelen van een uniforme regeling bijgevolg voor de hand liggen. Een gelijkaardige afstemming met de **andere gewesten en gemeenschappen** is evenzeer belangrijk.

## De ‘zachte’ variant: focus op de achterliggende principes zonder formele invoering

De andere optie was de ‘zachte’ variant en komt erop neer dat Vlaanderen via een reeks initiatieven vooral de achterliggende principes nastreeft in plaats van de formele invoering van vaste verandermomenten. Die initiatieven moeten dan zorgen voor:

- een tijdigere en duidelijkere informatievoorziening over regelgeving die in voorbereiding is en over regelgeving die inwerking treedt;
- een redelijke invoeringstermijn;
- een stroomlijning van inwerkingtreddingsdata voor regelgeving.

Deze optie sluit aan bij de vaststelling dat de invoering van vaste verandermomenten om meerdere redenen niet evident is en ook dat in landen waar dit systeem de echte efficiëntiewinst en vermindering van administratieve lasten wellicht komt van twee principes die gelinkt zijn aan vaste verandermomenten in enge zin, nl. voldoende tijd voor implementatie en een duidelijke communicatie over de draagwijdte en inwerkingtreding van nieuwe regelgeving.

**Tijdige en duidelijke informatievoorziening.** De Vlaamse overheid stelt reeds op verschillende manieren informatie over regelgeving ter beschikking van burgers en bedrijven (Vlaamse Codex, Belgisch Staatsblad, Persberichten Vlaamse Regering, Websites entiteiten Vlaamse Overheid, openbaarmaking documenten Vlaamse regeringsbeslissingen ...). Ook heeft de Vlaamse overheid instrumenten uitgewerkt voor een centrale, efficiënte informatieverstrekking aan burgers, bedrijven en instellingen in Vlaanderen (normen voor overheidscommunicatie, een centraal contact- en informatiepunt ...). Toch blijkt veel informatie niet (voldoende snel) terecht te komen bij de correcte doelgroep.

Concreet zou de Vlaamse overheid naar het voorbeeld van o.a. Nederland en Frankrijk kunnen zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving. Men zou daarnaast, naar het voorbeeld van Nederland, tevens kunnen zorgen voor een ‘nieuwe regels app’ met een alertfunctie waarmee doelgroepen kunnen aangeven van welke wetwijzigingen en nieuwe regels zij op de hoogte gehouden willen worden (zie kader). Dit kan, zoals in andere landen ook gebeurt, worden gekoppeld aan de initiatieven van de Vlaamse Regering op het vlak van de actieve openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering en op het vlak van open (internet)consultaties.

**Tijd voor implementatie.** Wijziging van de wetgeving kan tot ergernis en extra kosten leiden wanneer die te snel of op onmogelijke momenten van kracht wordt. Ondernemers, burgers en instellingen hebben immers meestal tijd nodig om de eigen organisatie op de wijziging voor te bereiden. Dat geldt trouwens ook voor de overheid zelf bij de diensten belast met de uitvoering en handhaving. Te weinig tijd voor implementatie vergroot de kans op slechte naleving en blijkt soms ook een belangrijke belemmering te zijn voor innovatieve investeringen. De termijn voor implementatie mag echter ook niet te lang zijn, omdat als wetgeving niet voldoende snel in voege treedt ook de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd. In andere gevallen kan, zoals reeds vermeld, bv. het gevaar bestaan dat investeringen tijdelijk worden uitgesteld totdat subsidies daadwerkelijk verkregen kunnen worden (zgn. aankondigingseffect). Een afweging is dus nodig, maar die zou explicieter moeten gebeuren dan vandaag het geval is (zie ook verder).

Bovendien kan een bepaalde referentiermijn als minimale invoertermijn (bv. twee maanden) een goed handvat geven bij de voorbereiding van regelgeving. Als blijkt dat een langere



voorbereidingstijd noodzakelijk is, dan zal dat het uitgangspunt moeten zijn. Als blijkt dat kan worden volstaan met een kortere termijn, dan behoort dat ook tot de mogelijkheden. Maar dan is er tenminste een beter richtsnoer dan de huidige algemene regel van 10 dagen na publicatie.

### De Nederlandse 'nieuwe wetten' app

**Altijd op de hoogte van veranderende wetgeving**

Als ondernemer weten wat er voor u verandert? Installeer dan de NieuweWetten-app op uw smartphone of tablet. Deze gratis app wijst u op wetswijzigingen. Belastingzaken? Personeel? Of verkoop? U kiest zelf de onderwerpen die voor u relevant zijn. De app geeft u een melding op maat. De app is een initiatief van [Antwoord voor bedrijven](#), onderdeel van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

**Download de app**

[Voor iPhone of iPad](#) [Voor Android](#)

**Wat krijgt u met deze app?**

In de app vindt u wetswijzigingen die nog moeten ingaan. Ook vindt u wetswijzigingen die de afgelopen 6 maanden zijn ingegaan.

**Wat kunt u doen met deze app?**

Een greep uit de mogelijkheden:

- Kies zelf uw onderwerpen. U krijgt meldingen op maat.
- Ontvang herinneringen per onderwerp en wanneer u dat wilt.
- Maak uw eigen favorietenlijst.
- Plaats wetswijzigingen direct in de digitale agenda.
- Deel uw wetswijzigingen via Facebook, Twitter, LinkedIn of e-mail.

**Gebruikt u liever de website?**

Het complete overzicht van wetswijzigingen vindt u ook op [www.ondernemersplein.nl/wetswijzigingen](http://www.ondernemersplein.nl/wetswijzigingen).

Bron: <http://www.ondernemersplein.nl/nieuwewetten-app/>

**Stroomlijning van inwerkingtreddingsdata.** Net zoals bij invoertermijnen, kan het aangewezen zijn om voor inwerkingtreddingsdata uit te gaan van een beperkt aantal referentiedata (bv. 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester) zonder dat die verplicht zijn. Als in een concreet dossier de keuze er is en er geen goede redenen zijn om *niet* een van deze data de nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige kunnen rol vervullen in het vergroten van de transparantie, communiceerbaarheid en zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving. Het kan ook, zo leert de ervaring in Nederland, bijdragen aan een planmatige aanpak van het beleid- en wetgevingsproces, het tijdiger betrekken van relevante partijen als nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld en de tijdige en duidelijke informatieverstrekking aan de doelgroepen.

**Betrokkenheid van stakeholders.** Een belangrijke hefboom of voorwaarde om achterliggende principes aan vaste verandermomenten te realiseren, is de bewustmaking van alle actoren dat de datum van inwerkingtreding en de implementatietijd ertoe doet. Dat zou, meer dan vandaag, een vast item moeten worden in de voorbereiding van regelgeving waarover expliciet wordt nagedacht door administratie, regering en parlement, en waarover de betrokken doelgroepen (adviesraden, belangenorganisaties, deskundigen, brede consultaties ...) worden geraadpleegd. Betrokkenheid betekent in dit geval ruimte maken om met belanghebbenden te bespreken welke tijd nodig is om een nieuwe regeling in werking te kunnen laten treden en wat een gepast inwerkingtreddingsmoment kan zijn. Tijdige betrokkenheid van doelgroepen kan ook bijdragen aan het tijdig op de hoogte brengen van de doelgroepen over de nieuwe regelgeving en ervoor te zorgen dat ze voldoende tijd hebben om zich daarop voor te bereiden.

# Bijlage: voorbeelden en ervaringen in andere landen

## Nederland

In Nederland geldt sinds 1 januari 2010 de vaste verandermomenten (VVM) voor alle wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen die op of na 1 januari 2010 in voorbereiding zijn en worden genomen. Onder de reikwijdte van VVM vallen alle wet- en regelgeving met effecten voor bedrijven en instellingen, waarbij 'met name de vraag van belang is of bedrijven en instellingen kosten moeten maken om bedrijfsprocessen of de organisatie aan te passen aan nieuwe wet- en regelgeving en hoeveel tijd zij daarvoor redelijkerwijs nodig hebben'.

Concreet moet elke wet of AMvB inwerking treden op 1 januari of 1 juli, met een minimum van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding (oorspronkelijk was een termijn van drie maanden vooropgesteld). Wat ministeriële regelingen betreft zijn er vier mogelijke verandermomenten: 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober.

Er zijn ook uitzonderingen voorzien (zie Tabel 1). Deze gelden voor:

- Europese of internationale regelgeving;
- reparatieregelgeving;
- spoed- of noodregelgeving;
- in geval van hoge private of publieke voor- of nadelen van vertraging/vervroeging van invoering.

Tabel 1: Uitzonderingen op de VVM-systematiek

Uitzonderingsgrond	Afwijking van de vaste inwerkingstredingsdata of minimum invoeringstermijn mogelijk:
<b>Hoge (c.q. buitensporige) private of publieke voor- of nadelen van vertragingen of vervroeging van invoering</b>	Indien doelgroepen gebaat zijn bij spoedige inwerkingtreding Indien sprake is van buitensporig grote nadelen voor de doelgroepen of de overheid Indien regelgeving een directe relatie heeft met andere jaarindelingen (bijv. begrotingsjaar, behandeling belastingplan c.a., school- en studiejaar, subsidiejaar, verkiezingen of seizoensgebonden regelingen) In geval van regelgeving die gepaard gaat met uitgebreide voorlichtingstrajecten en/of afspraken en overleggen met doelgroepen
<b>Spoed- of noodregelgeving</b>	In geval van incidenten en crises (bijv. noodmaatregelen naar aanleiding van dierziekten of in het kader van veiligheid en terrorismebestrijding) Indien dit nodig is voor een effectieve rechtshandhaving
<b>Reparatieregelgeving</b>	Indien rechterlijke uitspraken daartoe nopen Indien 'reparaties' uitgevoerd moeten worden (bijv. koopkrachtplaatjes) Bij tariefaanpassingen (bijv. indexeringen en budgetpublicaties)
<b>Europese of internationale regelgeving</b>	Indien Europese implementatietermijnen onvoldoende ruimte bieden voor toepassing van vaste inwerkingstredingsdata en minimale invoeringstermijnen bij aanpassing van nationale regelgeving Indien internationale verdragen onvoldoende ruimte bieden voor toepassing van de beginselen van VVM

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007)

Ook voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestaan andere verandermomenten. Om die reden gelden voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap andere vaste verandermomenten dan voor de overige departementen. Aangezien

het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs op 1 augustus aanvangen, zijn de vaste verandermomenten van wetten en AMvB's die op deze schooltypen zien 1 januari en 1 augustus. Wetten en AMvB's die voor het hoger onderwijs geschreven zijn kennen 1 januari en 1 september als vaste verandermomenten, omdat op 1 september het studiejaar begint. Voor ministeriële regelingen op het terrein van onderwijs worden de volgende data gekozen om aan te sluiten op het schooljaar en het studiejaar: 1 januari, 1 april, 1 augustus of 1 september en 1 oktober.

Naast het werken met vaste inwerkingtredingdata voor wet- en regelgeving en met een redelijke invoeringstermijn, is de invoering van de VVM ook gekoppeld aan maatregelen gericht op een tijdige en duidelijke informatievoorziening omtrent de in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving met effecten voor bedrijven en instellingen. Om deze informatievoorziening te verzorgen werd aangesloten bij de reeds bestaande infrastructuur van AntwoordvoorBedrijven (voor bedrijven en instellingen), Postbus 51 (voor burgers en publieke professionals) en de websites van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (voor andere overheden). Nadien werd nieuwe communicatie infrastructuur gebouwd via een VVM-portal op (rijks)overheid.nl. Daar is er een publieke website, bedoeld om burgers, instellingen en bedrijven zo tijdig en volledig mogelijk te informeren over de voor hen relevante aankomende wet- en regelgeving, met inbegrip van de data waarop deze van kracht worden<sup>20</sup>. Deze initiatieven werden ook gekoppeld aan een uitbreiding van de consultatiemogelijkheden over wet- en regelgeving in voorbereiding via het project 'Openbare internetconsultatie' in het kader van het programma 'Bruikbare rechtsorde' van het ministerie van Justitie. Er is ook een 'nieuwewetten-app', een gratis app van de Nederlandse Rijksoverheid met een waarschuwingfunctie waarmee ingesteld kan worden van welke wetswijzigingen en nieuwe regels men op de hoogte gehouden wil worden<sup>21</sup>. Daarnaast gebruiken departementen en intermediaire organisaties dezelfde informatie op hun eigen websites voor hun specifieke communicatie met hun klanten of hun achterban.

De VVM-systematiek werd tevens verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie kader).

De invoering van de VMM volgde na klachten van bedrijven en instellingen over de frequente wijziging van wet- en regelgeving gedurende het jaar, met als gevolg dat hiervoor continue aandacht noodzakelijk is. Tegelijk pleitte een Commissie die de meest hinderlijke regels voor het bedrijfsleven moest inventariseren, voor de invoering van een systeem van "common commencement dates" zoals in het Verenigd Koninkrijk werd toegepast.

---

<sup>20</sup> <https://wetgevingskalender.overheid.nl/>

<sup>21</sup> <http://www.ondernemersplein.nl/direct-regelen/nieuwewetten-app/>

**Aanwijzing 174 (tijdstip inwerkingtreding, invoeringstermijn, uitzonderingen, motivering)**

1. Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli.
2. Een ministeriële regeling treedt in werking met ingang van 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober.
3. De termijn tussen de publicatiedatum van een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling en het tijdstip van inwerkingtreding is minimaal twee maanden. Indien een regeling direct relevant is voor medeoverheden, is deze termijn minimaal drie maanden.
4. Uitzondering op de vaste verandermomenten of de minimuminvoeringstermijn is mogelijk voor zover:
  - dit, gelet op de doelgroep of de jaarindeling, aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen voorkomt;
  - het spoed- of noodregelgeving betreft;
  - het reparatieregelgeving betreft;
  - het implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, verdragen of andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties betreft.
5. In de toelichting bij een regeling wordt de uitzonderingsgrond gemotiveerd.

De algemene invoering van de VVM gebeurde na evaluatie van een experimentele set-up met de beginselen van vaste verandermomenten. Die werd destijds uitgerold voor regelgeving in 7 domeinen<sup>22</sup>. Enkele resultaten van de evaluatie waren:

- De meeste bevroegde bedrijven gaven de voorkeur aan twee momenten in een jaar waarop wet- en regelgeving in werking kan treden. Een wat kleinere groep had een voorkeur voor vier momenten in een jaar. Kleine bedrijven en instellingen hadden een voorkeur voor slechts één moment van wijzigingen per jaar. Uiteindelijk werd zoals vermeld gekozen voor twee momenten per jaar (1 januari en 1 juli).
- Er werd aanvankelijk gekozen voor een minimum invoeringstermijn van drie maanden, die nadien werd teruggebracht tot twee maanden (behalve voor regelgeving met impact op de overheid zelf). Redenen voor een inkorting van deze minimale invoeringstermijn waren dat een minimale invoeringstermijn van drie maanden vaak niet werkbaar is gebleken in de praktijk. Veel vaker werd afgeweken van de invoeringstermijn van drie maanden dan van de twee vaste inwerkingtredingdata. Bovendien beperkt een lange invoeringstermijn voor ministeriële regelingen de flexibiliteit van dit instrument te zeer.
- De regeling werd verbreed van wet- en regelgeving met directe relevantie voor bedrijven en instellingen naar alle wet- en regelgeving. Deze verbreding kwam tegemoet aan de vaststelling dat burgers, publieke professionals en andere overheden veelvuldige wijzigingen van regelgeving en een korte voorbereidingstijd een belangrijk knelpunt vinden. Daarnaast werd de VVM uitgebreid naar ministeriële regelingen, omdat deze regelingen vaak grote consequenties hebben voor en veel voorbereiding vragen van bedrijven, instellingen en overheden.
- Er werd ook getoetst of er per domein of doelgroep verschillende vaste inwerkingtredingdata nodig zijn. Om toepassing van het VVM-systeem werkbaar te houden is ervoor gekozen om geen onderscheid meer te maken naar doelgroepen van regelgeving. Deze selectie kostte veel tijd en bovendien is een regeling vaak van toepassing op verschillende doelgroepen. Uiteindelijk is gekozen voor een algemene regeling, met zoals vermeld een afwijkende regeling voor het ministerie van OCW omdat men uitgaat van het schooljaar en voor een uitzonderingsmogelijkheid indien regelgeving een directe relatie heeft met andere jaarindelingen (bv. begrotingsjaar, behandeling

<sup>22</sup> Tweede Kamer, 2007: AWBZ-regelgeving, etikettering (warenwet- en regelgeving), primair en voortgezet onderwijs, milieuwet- en regelgeving, bouwwet- en regelgeving, financiële markten wet- en regelgeving, fiscale wet- en regelgeving.

belastingplan c.a., school- en studiejaar, subsidiejaar, verkiezingen of seizoensgebonden regelingen)

- De VVM betekenden een verbetering in die zin dat wet- en regelgeving op minder momenten dan voorheen in werking treedt en dat meer rekening wordt gehouden met een redelijke invoeringstermijn. Een kwantitatieve vermindering van regeldruk door VVM kan worden verwacht voor de lasten die gepaard gaan met het kennisnemen van nieuwe en wijzigingen van regelgeving en het communiceren van nieuwe en wijzigingen van regelgeving aan medewerkers, op voorwaarde dat op den duur slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsgronden. Dat bleek immers een pijnpunt: uit het onderzoek bleek dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsgronden, en met name van de uitzonderingsgronden (a) Europese of internationale regelgeving en (b) hoge (c.q. buitensporige) private of publieke kosten van vertragingen of vervroeging bij invoering. Soms ten onrechte: bij het vaststellen van de eerste uitzonderingsgrond (a) werd destijds aangegeven dat deze gebruikt kan worden indien de Europese Commissie implementatietermijnen stelt die toepassing van de vaste inwerkingtredingdata en/of een minimale invoeringstermijn voor onze nationale regelgeving niet mogelijk maken. Uit het onderzoek bleek dat deze uitzonderingsgrond ook wordt gebruikt als de Europese implementatietermijnen wel ruimte bieden om rekening te houden met de vaste inwerkingtredingdata en/of de minimale invoeringstermijn. In veel gevallen is het mogelijk of kan het wenselijk zijn om Europese Richtlijnen eerder in werking te laten treden dan op de deadline die in de Richtlijn is opgenomen en dus de VVM te respecteren. Het overschrijden van een deadline die in een Europese Richtlijn is opgenomen om te voldoen aan de VVM is niet toegelaten. De tweede uitzonderingsgrond (b) wordt met name toegepast voor het onderdeel 'regelgeving die gepaard gaat met uitgebreide voorlichtingstrajecten en overleggen met doelgroepen' en het onderdeel 'regelgeving die een directe relatie heeft met andere jaarindelingen (bijvoorbeeld begrotingsjaar, subsidiejaar)'. Verder wordt deze uitzonderingsgrond regelmatig toegepast in geval van 'vroegtijdig voordeel' voor bedrijven en instellingen. Volgens de onderzoekers geven bedrijven en instellingen op de onderzochte beleidsterreinen juist aan dat zij een systeem met vaste inwerkingtredingdata en een minimale invoeringstermijn, en daarmee extra voorbereidingstijd, prefereren boven het voordeel van vervroegde inwerkingtreding.
- VVM heeft ook consequenties voor de planning van wet-, regelgeving en beleid. Bijvoorbeeld het zorgen voor een langere voorbereidingstijd waarbij toegewerkt wordt naar een vast verandermoment. Bij de planning komen volgens de onderzoekers de grootste problemen voort uit het halen van de twee vaste inwerkingtredingdata met een minimale invoeringstermijn van drie maanden. Dit hangt vooral samen met de vaste momenten van de besluitvormingsgremia in het wet- en regelgevingsproces. Omwille van de politiek-bestuurlijke besluitvorming is het werken met vaste verandermomenten niet altijd evident gebleken. Bijvoorbeeld de datum voor inwerkingtreding voor maatregelen die direct voortvloeien uit de begrotingen ligt in beginsel vast op 1 januari. De lengte van de feitelijke invoeringstermijn daarvoor is de periode tussen de begrotingsbehandeling en 1 januari.

In 2012 werd binnen de ministeries een tussentijdse interne evaluatie uitgevoerd van de systematiek van Vaste Verandermomenten. Uit die evaluatie bleek dat het gebruik van zowel de vaste inwerkingtredingdata als de minimale invoertermijn slechts op 12% lag. 43% van de betrokken regelgeving in werking trad op een van de vaste data. In 28% van de gevallen werd afgeweken op basis van een van de uitzonderingsgronden. Bij 29% van de regelgeving werd de VVM-systematiek niet gevolgd wat de inwerkingtredingdatum betreft. Wat de naleving van de

VVM-systematiek voor de minimale invoertermijn betreft, werd slechts 16% van de betrokken regelgeving de periode van minimaal twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding gerespecteerd. In 40% van de gevallen werd afgeweken van deze termijn op basis van een van de uitzonderingsgronden. In 44% van de gevallen werd de VVM-systematiek niet gevolgd voor de minimale invoertermijn. Uit de evaluatie bleek verder dat alle uitzonderingsgronden worden gebruikt, maar dat de uitzonderingsgronden Spoed- of noodregelgeving en Reparatieregelgeving vaker werden aangevoerd dan de twee andere uitzonderingsgronden. Bovendien moet worden opgemerkt dat het uit deze cijfers niet duidelijk is of de uitzondering wel expliciet gemotiveerd en correct was. In elk geval blijkt uit de cijfers dat het uitgangspunt bij de invoering van de VVM (uitzonderingen tot een minimum beperken) niet realistisch blijkt in de praktijk.

Ook recenter blijkt de VVM-systematiek niet altijd consistent toegepast te worden. Onderzoek van Actal<sup>23</sup> (2014) laat zien dat 43% van de wetwijzigingen waarvoor de VVM-systematiek relevant was, niet volgens die systematiek is geregeld. In datzelfde onderzoek werd eveneens bekritiseerd dat de VVM-systematiek twee verschillende invoeringstermijnen hanteert: veranderingen met gevolgen voor bedrijven moeten minimaal twee maanden van tevoren bekend zijn terwijl dit bij veranderingen met gevolgen voor de overheid zelf minimaal drie maanden moet zijn.

Toch blijkt uit de contacten met Nederlandse correspondenten hierover, dat de VMM weldegelijk positieve effecten heeft gehad, met name op enkele andere terreinen. De invoering van de VVM-systematiek had bij enkele ministeries positieve gevolgen voor de planmatige aanpak van het beleid- en wetgevingsproces, het tijdiger betrekken van relevante partijen als nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld, en de tijdige en duidelijke informatieverstrekking aan de doelgroepen. Daarnaast wordt erop gewezen dat doelgroepen vaak vragende partij zijn dat een regeling zo snel mogelijk inwerking treedt.

Uit gesprekken met Nederlandse correspondentie blijkt verder dat zij van mening zijn dat het van groter belang is dat de belanghebbenden die door nieuwe regelgeving worden geraakt bij de voorbereiding en de discussie over het moment van ingaan van nieuwe regelgeving en de benodigde voorbereidingstijd worden betrokken, dan dat er wordt voldaan aan de formele VVM-criteria. De doelstellingen die ten grondslag lagen aan de VVM-systematiek kunnen wellicht op een betere manier worden bereikt wanneer in het voorbereidingstraject zorgvuldig aandacht wordt besteed aan de datum van inwerkingtreding en de noodzakelijke voorbereidingstijd.

## Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk was met de introductie 'common commencement dates (CCDs)' in 2006 voorloper op Europees vlak. De idee stond in een aanbeveling van de Better Regulation Task Force<sup>24</sup> en maakte deel uit van het overheidsactieplan voor kleine ondernemingen. De beslissing werd genomen na een pilootproject in 2004<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Adviescollege toetsing administratieve lasten – Advisory Board on Administrative Burdens (Netherlands)

<sup>24</sup> Better Regulation Task Force (BRTF) (2003). Regulation – Less is More. Reducing burdens, Improving Outcomes.

<sup>25</sup> Aan de invoering ging een pilootproject een consultatie door het Department of Trade and Industry (DTI) vooraf. De conclusie was kort gezegd een 'overwhelming business support for the introduction of two commencement dates each year'. Als gevolg van het pilootproject gebeurde eind 2004 een uitbreiding naar alle wetgeving met impact op het bedrijfsleven en dit tegen april 2006.

De CCD-regeling bepaalt dat alle nationale wetgeving met impact op het bedrijfsleven van kracht wordt op ofwel 6 april (de start van het fiscale jaar) of 1 oktober (ook als die vallen in een weekend of op een feestdag), behoudens specifieke uitzonderingen (zie hierna).

De doelstelling was om bedrijven en hun stakeholders beter te informeren over aankomende regelgeving en hen de tijd te geven maatregelen te nemen om hierop in te spelen (minimaliseren van additionele kosten)<sup>26</sup>. Een afgeleid doel was om de projectplanning bij de opmaak van wet- en regelgeving binnen de overheid te optimaliseren, o.a. doordat CCD beter toelaten om een periodiek overzicht te bekomen van alle regelgeving en om een groter bewustzijn te creëren voor de cumulatieve impact van regelgeving<sup>27</sup>.

De twee inwerkingtredingsdata zijn vandaag van toepassing op alle binnenlandse wetgeving die het bedrijfsleven (de)reguleert. CCD is niet van toepassing op:

- EU-wetgeving of nationale wetgeving afgeleid van EU-wetgeving
- Regelgeving inzake luchtvaartnavigatie
- Bevelen van wegafsluitingen
- Maatregelen waarvoor een ‘waiver’ wordt verkregen door het ‘Reducing Regulation subCommittee (RRC)’. Dat is mogelijk in geval van:
  - noodomstandigheden (publieke gezondheid of veiligheid ...)
  - regelgeving waarvan de publicatie en inwerkingtreding dringend is om ontwijkgedrag of ander ongewenst anticiperend gedrag te vermijden (bv. fiscale regelgeving, bepaalde subsidies ...)
  - regelgeving die belangrijke risico’s wegneemt van bedrijven
  - regelgeving waarbij de kost van naleven van CCD disproportioneel zou zijn tegenover het publiek of het bedrijfsleven

Tussen de goedkeuring van de regelgeving en de inwerkingtreding liggen in het VK in principe 12 weken. Departementen zijn namelijk verplicht ‘to publish guidance 12 weeks before measures with an impact on business come into effect on the common commencement date (CCD)’.

De regeling in het Verenigd Koninkrijk is gekoppeld aan maatregelen om de communicatie over nieuwe regelgeving te verbeteren, via de publicatie van ‘statements of forthcoming regulations’ en een ‘forward regulatory programme on an annual basis’.

De invoering ging tevens gepaard met een handleiding voor overheden omdat ‘delivering regulation to a timetable can be demanding: good planning is therefore essential’<sup>28</sup>. De handleiding is dan ook vooral bedoeld om in de projectplanning van wet- en regelgeving rekening te houden met de CCD.

<sup>26</sup> ‘Commencement Dates (CCDs) inform business and other stakeholders about forthcoming regulatory changes, helping them to plan and budget for new measures and to minimise any additional costs’. (...) The Government’s aim is to give business more certainty and time to prepare for legislative changes.

<sup>27</sup> CCDs also enable Ministers to take a strategic overview of the government’s regulatory programme. It may also reduce the flow of regulation as Government gets a better sense of the cumulative impact.

<sup>28</sup> UK Government Department for Business Innovation and Skills (2010). Common Commencement Dates – Guidance for policy makers, nadien geïntegreerd in Better Regulation Unit (2015). Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials.

### Common commencement dates (CCDs) in the UK<sup>29</sup>

New domestic measures (both regulatory and deregulatory) must come into force on a common commencement date - either 6 April or 1 October each year.

By requiring regulatory changes to occur at set times, Common Commencement Dates (CCDs) inform business and other stakeholders about forthcoming regulatory changes, helping them to plan and budget for new measures and to minimise any additional costs. CCDs also enable Ministers to take a strategic overview of the government's regulatory programme.

#### Scope

The two dates (6 April and 1 October) apply to domestic measures that regulate or deregulate business. The following kinds of measure are exempt from CCDs:

- EU-derived measures
- air navigation orders
- road closure orders
- measures that are outside the scope of clearance by the Reducing Regulation sub-committee (RRC)

Please note that if you were implementing any EU-derived measures ahead of the deadline (i.e. gold plating), the UK CCD would normally apply.

#### Waivers

You should always assume that your policy will be implemented on a CCD unless you have received explicit RRC clearance for a waiver on one of the grounds below:

- clear emergencies; for example those involving public or animal safety or health, which demand urgent action
- anti-avoidance measures necessitating urgent closure of loopholes
- measures which remove significant risk or detriment from business
- instances where the costs of timing a measure to meet a CCD would be wholly disproportionate to the public purse and/or business
- orders which commence other measures on a CCD

Even measures which benefit business should be deferred to a CCD, to ensure consistency for business. However, there may be some limited flexibility for deregulatory measures to come into force on a date other than a CCD if there would be demonstrable benefits to business (this maybe the case for some RTC measures). This would require agreement to a waiver by RRC at write-round: if you think it might apply to your policy, you should discuss it with your Better Regulation Unit (BRU).

#### Devolved regulation

Where an area of regulation is reserved (i.e. where decisions remain with Parliament in Westminster) it would normally be commenced on a UK-wide basis, on a CCD. In some circumstances powers that affect business have been devolved. These include food safety and labelling, environment, fisheries, agriculture, health and aspects of the legal system. Where legislation includes a mixture of delegated and reserved provisions, you should discuss with officials in the Devolved Administrations and seek to align commencement dates as far as possible on a UK-wide basis.

#### What do I have to do?

You should factor CCDs into your planning of the implementation of all measures that regulate or deregulate business.

In order to work out on which CCD your measure should come into force, you need to allow time for:

- Consultation – please refer to the Cabinet Office's Consultation Principles Guidance;
- Discussions with officials in devolved administrations to align CCDs as far as possible;
- Fast track process or impact assessment clearance with your BRU and the independent Regulatory Policy Committee (RPC);
- Final stage clearance from the RRC (and the relevant policy committee) so the measure can be included in the next Statement of New Regulation;
- The requirement that guidance for new measures should be made available 12 weeks in advance of implementation;
- Parliamentary scrutiny and, if appropriate, debate of any Statutory Instruments well in advance of commencement.

<sup>29</sup> Better Regulation Unit (2015). Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials.



If an unanticipated delay means that your measure will not be ready for the planned CCD, you should wait until the next CCD. If there are significant adverse repercussions arising from delaying implementation to the next CCD, you will need to seek a waiver from RRC.

For consistency, CCDs will always fall on 6 April and 1 October even if these are public holidays or during the weekend. In cases where the CCD falls at the weekend or on a public holiday and a Statutory Instrument cannot be laid in advance, then it may be laid on the first working day immediately after the CCD.

As part of project planning, you will need to allow time for scrutiny by relevant Parliamentary Committees, which may include the Joint Committee on Statutory Instruments (JCSI), the House of Commons Select Committee on Statutory Instruments, and/or the Secondary Legislation Scrutiny Committee (SLSC).

Working to a CCD timetable does not prevent you from laying instruments throughout the year, thereby allowing time for parliamentary scrutiny and, if appropriate, debate, well in advance of commencement.

## Frankrijk

In Frankrijk werd in 2011 een systeem van vaste verandermomenten ingevoerd met de bedoeling de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Het principe draagt, aldus de Franse overheid, bij aan een grotere voorspelbaarheid en transparantie van de reglementering die van toepassing is op bedrijven<sup>30</sup>.

De circulaire die het principe invoert, omvat twee aspecten: enerzijds een minimale termijn van twee maanden tussen het moment van publicatie in de 'Journal Officiel' en de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving, en anderzijds de invoering van twee specifieke verandermomenten (de zgn. dates communes d'entrée en vigueur, DCEV), nl. 1 januari en 1 juli.

Daarnaast mogen ook de data 1 april en 1 oktober worden gebruikt als dat voordelig is of dringend noodzakelijk. Ook hier is in uitzonderingen voorzien, bv. voor de omzetting van EU-regels. Uitzonderingen moeten gemotiveerd worden en de motivering moet ter beoordeling worden voorgelegd aan de 'commissaire à la simplification' binnen de 'secrétaire général du Gouvernement'

De invoering werd gekoppeld aan een betere en online publicatie van nieuwe regelgeving die in de nabije toekomst van kracht wordt ('Tableau des dates communes d'entrée en vigueur'<sup>31</sup>). Ook is er een overzicht beschikbaar van welke regels op andere momenten dan de 'dates communes' van kracht worden ('Chronologie générale de l'entrée en vigueur des textes concernant les entreprises'<sup>32</sup>).

Ook hier werd door de regering gewezen op de noodzaak van een goede projectplanning voor wet- en regelgeving om de naleving van de nieuwe regels inzake vaste verandermomenten te respecteren<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> 'Il est ainsi possible de proposer aux professionnels du monde de l'entreprise un échéancier ordonné de l'entrée en vigueur des règles qu'ils auront à prendre en compte. Le délai, d'au moins deux mois en principe, doit permettre aux entreprises de se préparer dans les meilleures conditions possibles à la mise en œuvre des nouvelles règles.'

<sup>31</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/entreprise-entree-en-vigueur-des-textes/type/tdcev>

<sup>32</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/entreprise-entree-en-vigueur-des-textes/type/cgev>

<sup>33</sup> 'Ce mécanisme nouveau exigera de l'ensemble des ministères le respect de nouvelles modalités d'élaboration des textes décrites en annexe de la présente circulaire. Il implique que, dès à présent, l'administration en intègre les exigences dès les premiers stades de l'élaboration de règles nouvelles et tout au long du cheminement des projets d'acte.'

### **Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises<sup>34</sup>**

En complément du dispositif de simplification des normes concernant les collectivités territoriales et les entreprises organisé par circulaire du 17 février 2011, sera désormais appliqué un mécanisme de dates communes d'entrée en vigueur des textes concernant les entreprises : d'une part, chaque texte comportera un différé d'entrée en vigueur et, d'autre part, cette entrée en vigueur s'opérera à un nombre réduit d'échéances prédéterminées au cours de l'année.

J'entends ainsi que les décrets et arrêtés concernant les entreprises qui paraîtront au Journal officiel de la République française à compter du 1er octobre 2011 comportent un mécanisme d'entrée en vigueur différée d'au moins deux mois à compter de la date de leur publication. La durée de ce différé devra être adaptée en fonction de l'objet du texte. Elle sera bien supérieure pour les textes dont la mise en oeuvre serait lourde en implications pour les entreprises. Les dates d'entrée en vigueur ainsi fixées devront correspondre à l'une des deux échéances du 1er janvier et 1er juillet de chaque année.

Il ne pourra être dérogé à cette discipline que pour des raisons d'une force particulière, dont le commissaire à la simplification placé auprès du secrétaire général du Gouvernement appréciera le bien-fondé, le cas échéant en liaison avec mon cabinet en cas de difficulté sérieuse. Ces possibilités de dérogation permettront notamment, si nécessaire, de s'assurer du respect des échéances de transposition des directives de l'Union européenne ou d'échéances déterminées par le législateur pour la mise en oeuvre d'un dispositif donné. Elles pourront en outre permettre de faire entrer en vigueur sans délai des mesures favorables aux entreprises, en particulier des mesures constituant pour elles de véritables simplifications.

La publicité et la mise à jour en continu de la liste des textes entrant en vigueur à chaque échéance prédéterminée sera assurée sur Légifrance, de façon à permettre aux entreprises, ainsi qu'à leurs organisations représentatives, aux chambres consulaires ou à la presse spécialisée d'avoir facilement accès à l'ensemble des modifications programmées de leur environnement réglementaire.

#### **1. Champ d'application**

Entrent dans le champ du mécanisme des dates communes d'entrée en vigueur l'ensemble des textes réglementaires concernant les entreprises, au sens de la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.

Tel est donc le cas de tout projet d'ordonnance, de décret ou d'arrêté comportant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, de quelque nature que ce soit. Dans le cadre d'une procédure d'extension ou d'agrément par voie réglementaire d'un accord, et dans le cas où les partenaires sociaux signataires de l'accord auraient expressément demandé son application la plus rapide possible, le dispositif prévu par la présente circulaire n'est toutefois pas applicable.

On prendra en compte dans toute la mesure du possible le mécanisme des dates communes d'entrée en vigueur dans la mise au point des projets de loi ou amendements gouvernementaux concernant les entreprises.

#### **2. Détermination de l'objectif calendaire d'entrée en vigueur aux premiers stades de l'élaboration du projet de texte**

La transmission au commissaire à la simplification du projet d'acte accompagné d'une fiche d'impact constituée suivant le modèle annexé à la circulaire précitée du 17 février 2011 sera l'occasion de définir l'objectif d'entrée en vigueur du projet d'acte, en tenant compte de la nécessité d'aménager un délai d'au moins deux mois entre sa publication et cette échéance d'entrée en vigueur. Cette réflexion intégrera en outre l'utilité d'éventuelles mesures transitoires pour régler au mieux les questions propres aux situations juridiques en cours.

On veillera à ce stade à déterminer des objectifs de publication et d'entrée en vigueur réalistes, tenant compte de délais raisonnables pour l'accomplissement de l'ensemble des obligations de consultation, y compris, le cas échéant, celle du Conseil d'Etat, ainsi que pour le recueil des contreseings et signatures.

La fiche transmise au commissaire fera ainsi apparaître le calendrier prévisionnel proposé, dans lequel seront notamment mentionnées les dates prévisionnelles de consultation des instances obligatoirement saisies du projet de texte en fonction de la programmation de leurs travaux.

Dans le cas où les règles d'entrée en vigueur différée au 1er janvier ou 1er juillet prescrites par la présente circulaire ne paraîtraient pas pouvoir être mises en oeuvre, on s'interrogera sur la possibilité de retenir une solution d'entrée en vigueur différée au 1er avril ou 1er octobre. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que seront examinées les solutions d'entrée en vigueur différée à d'autres dates ou d'entrée en vigueur sans différé. En toute hypothèse, il conviendra d'exposer le raisonnement tenu à cet égard dans l'étude d'impact due au commissaire à la simplification dès les premiers

<sup>34</sup> 4 mai 2011 Journal Officiel De La République Française

stades de l'élaboration du texte. Le commissaire en appréciera le bien-fondé.

### 3. Mode de rédaction des dispositions d'entrée en vigueur

Chaque texte entrant dans le champ du dispositif fixe expressément sa propre date d'entrée en vigueur à l'une des quatre échéances annuelles prédéfinies. Le cas échéant, des dates d'entrée en vigueur différenciées seront prévues selon ses dispositions.

La rédaction des dispositions d'entrée en vigueur pourra emprunter des formules du type : « Le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012 » ; « Les dispositions du présent décret s'appliquent aux demandes présentées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 » ; « Les dispositions du présent décret s'appliquent aux comptes des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ».

### 4. Adjonction au projet d'acte d'une notice explicative

Les projets d'arrêté et de décret entrant dans le champ du mécanisme des dates communes d'entrée en vigueur sont de ceux pour lesquels la rédaction d'une notice explicative se justifie tout particulièrement. Elle présente en effet un intérêt particulier pour des destinataires peu familiers de la rédaction des textes juridiques.

Il peut s'agir notamment de très petites entreprises.

La rubrique « Entrée en vigueur » de la notice fera apparaître la ou les échéances prédéterminées retenues pour le texte dont il s'agit. Les éventuelles mesures transitoires doivent également y être mentionnées.

### 5. Respect du calendrier prévisionnel initialement défini et de l'objectif de publication

Il est de la responsabilité du ministère à l'origine du projet d'acte de veiller au respect du calendrier prévisionnel initialement présenté au commissaire à la simplification, dont dépendent les objectifs de publication et d'entrée en vigueur.

En cas de glissement de calendrier, il lui appartient de réexaminer celui-ci en en tenant informé le commissaire à la simplification. Si des modifications substantielles des dispositions d'entrée en vigueur ou des dispositions transitoires s'ensuivent, il faudra s'interroger sur les conséquences à en tirer sur les consultations obligatoires. Si celles-ci sont en cours, notamment celle du Conseil d'Etat, il sera envisagé d'amender en conséquence le texte à l'occasion de cet examen.

Dans cet effort de pilotage, le ministère porteur veillera à prendre en compte les délais nécessaires à la publication au Journal officiel des arrêtés ou à la présentation à la signature et à la publication des décrets.

## Litouwen

Litouwen heeft de afgelopen jaren een hele reeks structurele maatregelen genomen gericht op betere regelgeving, in hoofdzaak gebaseerd op 'beste praktijken' en aanbevelingen van de OESO. Het gaat o.a. om ex ante reguleringssimpactanalyse (RIA), vereisten inzake consultatie van stakeholders, maatregelen inzake administratieve vereenvoudiging, verbetering van EU-onderhandelingen en omzettingen van EU-richtlijnen, en het stroomlijnen en efficiënter organiseren van inspecties.

Onderdeel van deze hervormingen was de invoering in 2013 van vaste verandermomenten (zgn. two-date rule)<sup>35</sup>. Wetten die nieuwe of gewijzigde regelgeving inhouden voor economische entiteiten moeten in werking treden op 1 mei of op 1 november. Telkens geldt een termijn van drie maanden na de officiële publicatie. Voor sommige wetten werd deze termijn uitgebreid naar 6 maanden. Dit is het geval voor belastingwetgeving die nieuwe belastingen, tarieven, uitzonderingen of sancties voor belastingontwijking opleggen.

Ook hier gelden de uitzonderingsgronden die ook in andere landen terug te vinden zijn: omzetting van EU-wetgeving, internationale akkoorden, wetgeving die om een of andere reden snel in werking moet kunnen treden ....

<sup>35</sup> OECD (2015) Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the delivery side, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris,

### Common Commencement Dates in Lithuania (The Two-Date Rule)

Seeking to ensure that economic entities have sufficient time for familiarising themselves with new legal regulations and for preparing to implement the obligations imposed by legislation on business, government resolutions and orders of ministers and heads of governmental bodies that make changes to business conditions should enter into force on 1 May or 1 November, i.e. the common commencement dates (a.k.a., the two-date rule.) Legal acts must be adopted no later than three months prior to their date of entry into force, i.e. by 1 February or 1 August, respectively.

Common commencement dates are one of the key instruments used in the reform of institutions supervising businesses in Lithuania. The objectives of this reform are to reduce corruption and the administrative burden on business in performing inspection functions and to change the attitude of both business and supervisory institutions regarding their mission; supervisory institutions must help businesses rather than punish them. The hope is that common commencement dates, along with other reform instruments, will have a tangible impact on creating a more favourable legal and economic environment for business.

Common commencement dates are not applicable where legal acts are adopted:

- to implement obligations imposed under EU legislation;
- to meet the requirements laid down in international treaties of the Republic of Lithuania;
- in other cases provided by law;
- to entrench more favourable regulatory treatment for economic entities.

If you notice that a legal act has been adopted and has entered into force without complying with the common commencement dates, please notify us by e-mail: [dvidatos@ukmin.lt](mailto:dvidatos@ukmin.lt)

## Referentielijst

- Actal (2014). Regeldruk door verandering van wet- en regelgeving, Advies aan de minister van Economische Zaken, JtH/RvZ/JT/TZ/2014/018
- Ashford, N.A., Ayers, C. and Stone, R.F. (1985) "Using regulation to change the market for innovation" in Harvard Environmental Law Review Vol 9, No2, p419-466.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2014). Beleidsverklaring Administratieve Vereenvoudiging.
- BERR (2008). Regulation and innovation: evidence and policy implications, BERR Economics Paper, No. 4
- CDA Wetenschappelijk Instituut (2011) Uit overtuiging – De ontregelde samenleving, Den Haag, september 2011, ISBN/EAN 978-90-74493-77-2
- CORA (2012) Reform of the Public Administrations
- Europese Commissie (2008). "Denk eerst klein", Een "Small Business Act" voor Europa, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Brussel, 25 juni 2008.
- Gray, W.B. and R.J. Shadbegian (1998), "Environmental Regulation, Investment Timing, and Technology Choice", Journal of Industrial Economics 46:235-256.
- IDEA Consult (2015). De kwaliteit van de regelgeving in België, knelpunt of hefboom voor competitiviteit, onderzoek i.o.v. het Verbond van Belgische Ondernemingen
- Kemp, R. and Pontoglio, S. (2008) The innovation effects of environmental policy instruments – a typical case of the blind men and the elephant. A paper for DIME WP 2.5 Workshop on Empirical Analyses of Environmental Innovations, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI), Karlsruhe, January 17-18, 2008.
- KPMG (2014). Rapport onderzoek veranderingen in regelgeving, uitgevoerd in opdracht van Actal, februari 2014
- Ministerie van Economische Zaken (2013) Programmabrief 'Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017'
- Ministerie van Economische Zaken (2014) Voorjaarsrapportage regeldruk
- Nill, J. and Tiessen, J. (2005), Policy, time and technological competition: lean-burn engine versus catalytic converter in Japan and Europe, In Sartorius, C. and Zundel, S. (eds.) (2005), "Time Strategies, Innovation and Environmental Policy", Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- OECD (2010) Better Regulation in Europe: Belgium, ISBN 978-92-64-08706-4
- OECD (2010) Better Regulation in Europe: Executive Summaries, GOV/RPC(2010)13.
- OECD (2010) Regulatory management in selected EU member states: Background report on Belgium, GOV/RPC(2010)13/ANN3
- OECD (2011) Regulatory Policy and Governance: supporting economic growth and serving the public interest, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

- OECD (2015) Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the delivery side, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239340-en>
- Popelier, P. (2003) De bekendmaking van de wet en haar werking in de tijd, in Wintgens, L.J., (red.), De verplichting tot bekendmaking van de norm, Brugge, die Keure, 257-271.
- Popelier, P. (2004). De wet juridisch bekeken. Brugge, die Keure.
- Premier Ministre (2011) Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des norms concernant les entreprises, Journal officiel de la République Française.
- Premier Ministre (2012) Commissaire à la simplification, Premier rapport d'activité, mars 2012
- SERV (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu: Technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart. In Sociaal Economisch Rapport 2003. Brussel, SERV.
- SERV (2006). Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen. gepubliceerd in SERA 2007.
- SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en –instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007) Kabinetsplan aanpak administratieve lasten: Brief van de Ministers van Financiën en van Justitie, nr. 181, Den Haag, 1 februari 2007.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008) Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Brief van de Staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken aan de Minister van Justitie, Den Haag, 3 november 2008.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009) Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Brief van de Minister van Justitie, en de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 11 december 2009
- UK Government (2015) Better regulation framework manual – Practical guidance for UK Government Officials, maart 2015.
- UK Government Department for Business Innovation and Skills (2010) Common Commencement Dates – Guidance for policy makers, augustus 2010.
- Vlaamse overheid (2003). Gids Kenmerken van goede regelgeving. [https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/Kenmerken\\_van\\_goede\\_regelgeving\\_gids\\_0.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/Kenmerken_van_goede_regelgeving_gids_0.pdf)
- Wintgens, L.J., (red.) (2003). De verplichting tot bekendmaking van de norm. Brugge, die Keure.
- Yarime, M. (2007) “Environmental policy in the presence of technological uncertainty, diversity and rigidity: the case of the Japanese Chlor-Alkali Industry” in Industrial Innovation and Environmental Regulation: Developing Workable Solutions, eds. Parto, S. and Herbert-Copley, B.