

Vergaderjaar 2009–2010

**29 515**

## **Kabinetsplan aanpak administratieve lasten**

**Nr. 321**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 21 mei 2010

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Justitie naar aanleiding van de brief van 11 december 2009 inzake de verbreding van de systematiek van vaste veranderingen (Kamerstuk 29 515, nr. 309).

De (bewindspersoon) heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 mei 2010.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Puts

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Wit, J.M.A.M. de (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), ondervoorzitter, Pater-van der Meer, M.L. de (CDA), voorzitter, Çörüz, C. (CDA), Joldersma, F. (CDA), Gerkens, A.M.V. (SP), Haersma Buma, S. van (CDA), Velzen, K. van (SP), Vroonhoven-Kok, J.N. van (CDA), Krom, P. de (VVD), Azough, N. (GL), Timmer, A.J. (PvdA), Griffith, L.J. (VVD), Teeven, F. (VVD), Verdonk, M.C.F. (Verdonk), Roon, R. de (PVV), Roemer, E.G.M. (SP), Pechtold, A. (D66), Heerts, A.J.M. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Anker, E.W. (CU) en Vacature, (PvdA).

Plv. leden: Langkamp, M.C. (SP), Vlies, B.J. van der (SGP), Besselink, M. (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA), Jager, H. (CDA), Jonker, C.W.A. (CDA), Leijten, R.M. (SP), Sterk, W.R.C. (CDA), Ulenbelt, P. (SP), Vries, J.M. de (CDA), Weekers, F.H.H. (VVD), Gent, W. van (GL), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Miltenburg, A. van (VVD), Zijlstra, H. (VVD), Fritsma, S.R. (PVV), Karabulut, S. (SP), Koşer Kaya, F. (D66), Yücel, K. (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Bouchibti, S. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Slob, A. (CU) en Spekman, J.L. (PvdA).

## **I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### **Inleiding**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het uitbreiden van de invoering van vaste verandermomenten (VVM) voor alle wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen, waarvan de voorbereiding start na 1 januari 2010. Het is terecht dat daarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen doelgroepen. Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is het goed te weten dat wijzigingen in wet- en regelgeving in principe alleen per 1 januari of per 1 juli te verwachten zijn. De leden van de CDA-fractie hebben nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij met de invoering van VVM. Toch is er een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de keuzes van het kabinet.

De leden van de VVD-fractie hebben op hoofdlijnen met waardering kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden hebben echter nog wel enkele aanvullende vragen en een kritische opmerking.

### **Verdere uitbreiding**

De leden van de CDA-fractie achten een verdere uitbreiding naar lagere regelgeving van lagere overheden en naar beleidsregels van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) eveneens wenselijk. Is daarin ook voorzien?

De leden van de PvdA-fractie vinden de uitbreiding van de invoering van VVM naar ministeriële regelingen een goede zaak. Moeten we andere uitvoeringsorganisaties als zelfstandige bestuursorganen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen ook meenemen? Wat is de reactie daarop van de minister?

De leden van de VVD-fractie zouden graag willen vernemen of is overwogen om de VVM-systematiek ook tegelijkertijd naar beleidsregels van uitvoeringsorganisaties uit te breiden. Zo ja, waarom is dat dan niet gebeurd? Is dit in Groot-Brittannië wel het geval? Is het kabinet bereid om deze uitbreiding te overwegen? Zo nee, waarom niet? Is dit vanuit eenduidigheid en transparantie voor alle partijen niet wenselijk?

### **Vier vaste inwerkingtredingdata voor ministeriële regelingen**

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom voor ministeriële regelingen toch weer vier vaste inwerkingtredingdata worden vastgesteld en waarom ook hier niet kan worden volstaan met de twee data 1 juli en 1 januari. De systematiek en de voorspelbaarheid van de overheid wordt hiermee weer doorbroken. Ook doet het afbreuk aan de doelstelling van de introductie van vaste verandermomenten. De argumenten om voor ministeriële regelingen vanwege de gewenste flexibiliteit wel vier momenten te willen hebben en voor amvb's niet, vinden deze leden niet overtuigend. Hoe is dat in het voorbeeldland, Engeland, geregeld? Met hoeveel vaste verandermomenten werken de Engelsen?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat voor het onderwijs in verband met het schooljaar afwijkende data worden gekozen. Maar betekent dat ook dat de twee vaste momenten van 1 januari en 1 juli hier niet gelden of wordt daar wel aan vastgehouden? In het laatste geval heeft men in het onderwijs dan te maken met vijf momenten in het jaar waarop wijzigingen zich kunnen voordoen. Waarom is het niet mogelijk ook in het onderwijs alleen 1 januari en 1 juli aan te houden?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er is gekozen voor vier vaste inwerkingtredingdata voor ministeriële regelingen. Wat is de achterliggende gedachte? Waarom is gekozen voor vier momenten in het jaar? Waarom niet twee? Dat is voor het bedrijfsleven de beste optie. Deze leden vragen zich daarbij af wie nu moet profiteren van de invoering VVM. Dat zijn toch de «klanten» oftewel de bedrijven en instellingen? Het lijkt erop dat de departementen zich dat niet echt realiseren. De vraag is of men zich daar dan echt wel aan deze vier vaste momenten houdt.

### **Minimale invoeringstermijn van twee maanden**

De leden van de CDA-fractie vinden een minimale invoeringstermijn van twee maanden nogal kort. Heel belangrijk is in hoeverre vanwege de flexibiliteit zal worden gekozen voor twee maanden of meer. Kan het kabinet voorbeelden noemen van zaken waar twee maanden echt noodzakelijk is en is hij voornemens aan te geven dat alleen in uitzonderingsgevallen voor twee maanden mag worden gekozen? Dat klemt des te meer nu het kabinet voor regelgeving voor medeoverheden wel een minimale termijn van drie maanden wil blijven hanteren. Vanwaar deze inconsistentie? Dat bevestigt deze leden nog meer in de opvatting dat voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties slechts in uitzonderingssituaties sprake mag zijn van een invoeringstermijn van twee maanden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de minimale invoeringstermijn is verkort van drie naar twee maanden, terwijl drie maanden vaak al zo kort is volgens de ondernemers. De verwachting van het kabinet is dat de termijn van twee maanden goed zal kunnen worden nagevolgd. In het licht van de opmerking van ondernemers willen deze leden weten wat de ervaringen tot nu toe zijn? Wat zijn de sancties als men zich niet aan de termijn houdt?

De leden van de VVD-fractie spreken hun verbazing uit dat na slechts een periode van een jaar de invoeringstermijn wordt teruggebracht van drie naar twee maanden voor bedrijven en instellingen. Deze leden begrijpen dat dit prettig is voor de overheidsinstellingen, maar zij vinden dit niet acceptabel richting bedrijven en instellingen. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het feit dat voor medeoverheden wel gewoon de termijn van drie maanden wordt gehanteerd. De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat het voor bedrijven en mogelijk ook instellingen absoluut geen hoofdtaak is om wetten, amvb's en ministeriële regelingen uit te voeren, terwijl dit voor medeoverheden op zijn minst een belangrijke taak is. Graag ontvangen deze leden een nadere onderbouwing van het besluit om de invoeringstermijn voor bedrijven en instellingen van drie naar twee maanden terug te brengen. Ook zouden zij op dit punt graag een advies ontvangen van Actal.

### **Uitzonderingsgronden**

Het kabinet noemt een aantal uitzonderingsgronden voor afwijking van de vaste inwerkingtredingsmomenten of de invoeringstermijn. De leden van de CDA-fractie vinden dat uitzondering absoluut geen regel mag worden. Zij vragen verder af of erin is voorzien om op die uitzonderingsgevallen wel een beroep te doen wanneer sprake is van een kleine wijziging van een bestaande ministeriële regeling of amvb. Zo kunnen deze leden zich voorstellen dat er sprake is van wijzigingen waarop organisaties uit de praktijk zelf hebben aangedrongen en waarbij zij er belang bij hebben dat deze wijzigingen zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Kan in dergelijke gevallen een gerechtvaardigd geval beroep worden gedaan op een uitzonderingsgrond?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er vier uitzonderingsgronden zijn om af te wijken van de vaste data of de minimale invoeringstermijn. Deze leden vinden het verontrustend te horen dat in een beperkt deel van de gevallen (in 3% van de ministeriële regelingen, in 7% van de wetten) de minimale invoeringstermijn wordt aangehouden (onderzoek SIRA in opdracht van Regiegroep Regeldruk). Hoe kan dit? Heeft dit te maken met de ruime toepassing van de uitzonderingsregels, zoals uit onderzoek naar voren kwam? Als dat zo is dan dienen de uitzonderingsgronden aangescherpt te worden. Een slechte score op dit gebied is funest voor het vertrouwen van de ondernemers. Aansluiten bij «natuurlijke momenten» in bedrijfsprocessen moet daarbij het uitgangspunt zijn. Dan heeft de ondernemer er het meeste voordeel van. Wat is de reactie van het kabinet?

Deze leden vragen hoe vaak worden de uitzonderingsgronden toegepast? Volgens voornoemde leden moet de toepassing van de eerste uitzonderingsgrond «hoge of buitensporige private of publieke kosten als gevolg van vertraging of vervroeging» altijd worden toegelicht, om te voorkómen dat te snel of te gemakkelijk wordt gegrepen naar deze uitzonderingsregel. Dat heeft de staatssecretaris van Economische Zaken ook gezegd in een overleg met de Kamer. Gaat het kabinet hier nog specifieke aandacht aan besteden? Hoe?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of er door het kabinet overwogen is om bij het gebruik maken van de uitzonderingsgronden ook een vast percentage, bijvoorbeeld maximaal 5%, vast te stellen teneinde een duidelijk signaal af te geven en monitoring eenvoudig te maken?

### **Overige**

De leden van de CDA-fractie willen graag meer duidelijkheid over het experiment van internetconsultatie over wetgeving. Dat vindt volgens de vorige brief van het kabinet nog maar plaats in 5% van de voorstellen. In welk tempo wil het kabinet toegroeien naar een 100% consultatie over ontwerpvoorstellen via internet?

In de brief van het kabinet zien de leden van de CDA-fractie nog te weinig terug dat de voorbereiding van wet- en regelgeving op ministeries is afgestemd op de VVM. Nog veel te vaak zien deze leden dat toegezegde wet- en regelgeving veel later de Kamer bereikt dan aanvankelijk is toegezegd. Deze leden horen graag welke veranderingen op ministeries zullen plaatsvinden om de voorbereiding van wet- en regelgeving in de tijd te stroomlijnen. Op welke wijze zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangepast? Deze leden erkennen dat dat ook in de Kamer een betere stroomlijning van de behandeling van wet- en regelgeving vraagt.

De aan het woord zijnde leden vragen of het kabinet ook heeft overwogen administratieve lasten te verminderen door versobering van regelgeving. Zijn er ministeriële regelingen of amvb's die eenvoudigweg kunnen worden geschrapt?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de invoering van VVM een fundamentele wijziging van de cultuur, organisatie en planning binnen departementen vereist. Welke maatregelen zijn of worden genomen om dit te bewerkstelligen?

Voornoemde leden willen benadrukken dat de merkbare vermindering van regeldruk voor ondernemers voorop moet staan. De uitkomsten van de Belevingsmonitor Regeldruk, waarin de VVM zullen worden opgenomen, zien deze leden daarom met zeer veel belangstelling tegemoet.

## II. Reactie van de minister

Hieronder zijn de vijf clusters van samenhangende vragen, aangegeven met een vetgedrukte kop, voorzien van een antwoord door de Minister van Justitie.

### *1. Verdere uitbreiding*

De leden van de CDA-fractie achten een verdere uitbreiding naar lagere regelgeving van lagere overheden en naar beleidsregels van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) eveneens wenselijk. Is daarin ook voorzien?

De leden van de PvdA-fractie vinden de uitbreiding van de invoering van VVM naar ministeriële regelingen een goede zaak. Moeten we andere uitvoeringsorganisaties als zelfstandige bestuursorganen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen ook meenemen? Wat is de reactie daarop van de minister?

De leden van de VVD-fractie zouden graag willen vernemen of is overwogen om de VVM-systematiek ook tegelijkertijd naar beleidsregels van uitvoeringsorganisaties uit te breiden. Zo ja, waarom is dat dan niet gebeurd? Is dit in Groot-Brittannië wel het geval? Is het kabinet bereid om deze uitbreiding te overwegen? Zo nee, waarom niet? Is dit vanuit eenduidigheid en transparantie voor alle partijen niet wenselijk?

### *Antwoord van de Minister van Justitie:*

De gestelde vragen richten zich vooral op de toepassing van VVM op beleidsregels. Dit is een vergaande verbreding van de toepassing van VVM waarover het kabinet, gelet op zijn demissionaire status, nu geen besluit kan nemen. Bovendien vindt het kabinet het raadzaam om eerst de recente verbreding van de toepassing van VVM naar alle wetten, AMvB's en ministeriële regelingen gestalte te laten krijgen. Hierbij is immers sprake van een ingroei-model. De komende tijd zal steeds meer regelgeving voldoen aan de principes van VVM. Op basis van de monitoring en de evaluatie kan een volgend kabinet dan een besluit nemen over verdere verbreding van VVM.

In het Verenigd Koninkrijk wordt VVM (Common Commencement Dates) toegepast op alle vormen van regelgeving, maar niet voor alle doelgroepen. Het systeem van VVM wordt daar alleen toegepast op regelgeving met directe relevantie voor bedrijven. De toepassing van VVM op regelgeving van medeoverheden kan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de orde worden gesteld in de bestuurlijke overleggen tussen het rijk en respectievelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Uiteindelijk zijn het de medeoverheden zelf die beslissen of en in hoeverre zij VVM invoeren voor hun autonome regelgeving.

### *2. Vier vaste inwerkingtredingdata voor ministeriële regelingen*

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom voor ministeriële regelingen toch weer vier vaste inwerkingtredingdata worden vastgesteld en waarom ook hier niet kan worden volstaan met de twee data 1 juli en 1 januari. De systematiek en de voorspelbaarheid van de overheid wordt hiermee weer doorbroken. Ook doet het afbreuk aan de doelstelling van de introductie van vaste verandermomenten. De argumenten om voor ministeriële regelingen vanwege de gewenste flexibiliteit wel vier

momenten te willen hebben en voor amvb's niet, vinden deze leden niet overtuigend. Hoe is dat in het voorbeeldland, Engeland, geregeld? Met hoeveel vaste verandermomenten werken de Engelsen?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat voor het onderwijs in verband met het schooljaar afwijkende data worden gekozen. Maar betekent dat ook dat de twee vaste momenten van 1 januari en 1 juli hier niet gelden of wordt daar wel aan vastgehouden? In het laatste geval heeft men in het onderwijs dan te maken met vijf momenten in het jaar waarop wijzigingen zich kunnen voordoen. Waarom is het niet mogelijk ook in het onderwijs alleen 1 januari en 1 juli aan te houden?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er is gekozen voor vier vaste inwerkingtredingdata voor ministeriële regelingen. Wat is de achterliggende gedachte? Waarom is gekozen voor vier momenten in het jaar? Waarom niet twee? Dat is voor het bedrijfsleven de beste optie. Deze leden vragen zich daarbij af wie nu moet profiteren van de invoering VVM. Dat zijn toch de «klanten» oftewel de bedrijven en instellingen? Het lijkt erop dat de departementen zich dat niet echt realiseren. De vraag is of men zich daar dan echt wel aan deze vier vaste momenten houdt.

*Antwoord van de Minister van Justitie:*

Voor ministeriële regelingen zijn er 4 inwerkingtredingdata (1 januari, 1 april, 1 juli, 1 oktober) om een goede balans te houden tussen duidelijkheid voor ondernemers en andere doelgroepen enerzijds en de behoefte aan snelle inzetbaarheid van het instrument ministeriële regeling anderzijds. Dit is een flinke vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie, omdat ministeriële regelingen tot 1 januari 2010 op elke dag van het jaar in werking konden treden.

In het Verenigd Koninkrijk hanteert men twee vaste inwerkingtredingdata voor alle typen regelgeving: 6 april (begin van het fiscale jaar in het Verenigd Koninkrijk) en 1 oktober. Maar daar wordt dit alleen toegepast voor regelgeving met relevantie voor bedrijven.

Uitgangspunt in de kabinetsbrief is twee vaste verandermomenten per jaar voor alle wetten en Amvb's: 1 januari en 1 juli. Er kan reden zijn om een of twee andere vaste verandermomenten vast te stellen. Zo worden sinds 1 januari 2009 bij de het ministerie van OCW voor wetten en AMvb's als vaste inwerkingtredingdata gehanteerd: 1 januari en 1 augustus (of 1 september). Het schooljaar begint op 1 augustus en het studiejaar op 1 september. Dit werkt ook door in de 4 inwerkingtredingdata voor ministeriële regelingen van het ministerie van OCW.

De invoering van VVM is per 1 januari 2010 verbreed naar ministeriële regelingen en naar alle doelgroepen van regelgeving. Het ministerie van LNV heeft overigens al in het najaar van 2008 twee vaste inwerkingtredingdata en een minimale invoeringstermijn van drie maanden ingevoerd voor alle vormen van regelgeving. De afspraken in de kabinetsbrief zorgen voor een ingroeimodel. De verbreding geldt voor regelgeving waarvan de voorbereiding is gestart na 1 januari 2010, waardoor steeds meer regelgeving zal voldoen aan de VVM-systematiek. De komende jaren wordt de toepassing van VVM gemonitord en de VVM-sytematiek wordt geevalueerd in 2012. Dan zal duidelijk worden of VVM een disciplinerende werking heeft en het beoogde voordeel oplevert voor alle doelgroepen van regelgeving.

### *3. Minimale invoeringstermijn van twee maanden*

De leden van de CDA-fractie vinden een minimale invoeringstermijn van twee maanden nogal kort. Heel belangrijk is in hoeverre vanwege de flexibiliteit zal worden gekozen voor twee maanden of meer. Kan het kabinet voorbeelden noemen van zaken waar twee maanden echt noodzakelijk is en is hij voornemens aan te geven dat alleen in uitzonderingsgevallen voor twee maanden mag worden gekozen? Dat klemmt des te meer nu het kabinet voor regelgeving voor medeoverheden wel een minimale termijn van drie maanden wil blijven hanteren. Vanwaar deze inconsistentie? Dat bevestigt deze leden nog meer in de opvatting dat voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties slechts in uitzonderingssituaties sprake mag zijn van een invoeringstermijn van twee maanden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de minimale invoeringstermijn is verkort van drie naar twee maanden, terwijl drie maanden vaak al zo kort is volgens de ondernemers. De verwachting van het kabinet is dat de termijn van twee maanden goed zal kunnen worden nagevolgd. In het licht van de opmerking van ondernemers willen deze leden weten wat de ervaringen tot nu toe zijn? Wat zijn de sancties als men zich niet aan de termijn houdt?

De leden van de VVD-fractie spreken hun verbazing uit dat na slechts een periode van een jaar de invoeringstermijn wordt teruggebracht van drie naar twee maanden voor bedrijven en instellingen. Deze leden begrijpen dat dit prettig is voor de overheidsinstellingen, maar zij vinden dit niet acceptabel richting bedrijven en instellingen. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het feit dat voor medeoverheden wel gewoon de termijn van drie maanden wordt gehanteerd. De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat het voor bedrijven en mogelijk ook instellingen absoluut geen hoofdtak is om wetten, amvb's en ministeriële regelingen uit te voeren, terwijl dit voor medeoverheden op zijn minst een belangrijke taak is. Graag ontvangen deze leden een nadere onderbouwing van het besluit om de invoeringstermijn voor bedrijven en instellingen van drie naar twee maanden terug te brengen. Ook zouden zij op dit punt graag een advies ontvangen van Actal.

#### *Antwoord van de Minister van Justitie:*

VVM gold vorig jaar al voor wetten en AMvB's met directe relevantie voor bedrijven en instellingen, en is per 1 januari 2010 uitgebreid, waardoor ook ministeriële regelingen er onder vallen. Dat is grote winst, omdat hiermee een grote groep regelingen die relevant zijn voor ondernemers onder de werking van VVM wordt gebracht: van de 270 wijzigingen in wet- en regelgeving in 2009 voor bedrijven en instellingen betrof het in 83% van de gevallen ministeriële regelingen.

Het kabinet vindt de invoeringstermijn van drie maanden te ruim voor ministeriële regelingen, omdat de huidige invoeringstermijn voor ministeriële regelingen vaak niet langer is dan enkele dagen. Juist bij ministeriële regelingen is er ook behoefte aan snelle en flexibele inzetbaarheid. Met een minimum termijn van twee maanden is sprake van een goede balans tussen een redelijke invoeringstermijn en een snelle inzetbaarheid van het instrument. Bovendien is dit een flinke vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie.

Omwille van de eenvoud en de efficiëntie, zowel voor doelgroepen van de regelgeving als voor de overheidsorganisaties zelf, is echter gekozen voor één invoeringstermijn voor wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het gaat om een minimale en niet een maximale invoeringstermijn van twee maanden. Dit betekent dat

uiteraard ook een invoeringstermijn van bijvoorbeeld drie maanden of langer kan worden gehanteerd.

De invoeringstermijn van drie maanden voor regelgeving met directe relevantie voor medeoverheden is al langer vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van januari 2005.

De ervaring tot nu toe is dat het in de praktijk voor de meeste departementen mogelijk is om te voldoen aan de vaste inwerkingtredingsdata. Het vasthouden aan de in 2009 geldende minimale invoeringstermijn van drie maanden voor regelgeving met directe relevantie voor bedrijven blijkt in de praktijk lastig te zijn. Vaak wordt een termijn van één of twee maanden wel gehaald.

Het kabinet heeft aan de introductie van het VVM-systeem geen sanctie-instrumentarium verbonden, maar zal de VVM-systematiek wel vastleggen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de (memorie of nota van) toelichting bij een regeling moet worden gemotiveerd of en waarom wordt afgeweken van de VVM-systematiek. Hiervoor is een limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden vastgesteld. De afweging om wel of niet af te wijken van de VVM-systematiek en gebruik te maken van de uitzonderingsgronden vindt plaats op bewindspersonen-niveau. Uw Kamer kan de betreffende bewindspersoon hierop aanspreken.

#### *4. Uitzonderingsgronden*

Het kabinet noemt een aantal uitzonderingsgronden voor afwijking van de vaste inwerkingtredingsmomenten of de invoeringstermijn. De leden van de CDA-fractie vinden dat uitzondering absoluut geen regel mag worden. Zij vragen verder af of erin is voorzien om op die uitzonderingsgevallen wel een beroep te doen wanneer sprake is van een kleine wijziging van een bestaande ministeriële regeling of amvb. Zo kunnen deze leden zich voorstellen dat er sprake is van wijzigingen waarop organisaties uit de praktijk zelf hebben aangedrongen en waarbij zij er belang bij hebben dat deze wijzigingen zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Kan in dergelijke gevallen een gerechtvaardigd geval beroep worden gedaan op een uitzonderingsgrond?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er vier uitzonderingsgronden zijn om af te wijken van de vaste data of de minimale invoeringstermijn. Deze leden vinden het verontrustend te horen dat in een beperkt deel van de gevallen (in 3% van de ministeriële regelingen, in 7% van de wetten) de minimale invoeringstermijn wordt aangehouden (onderzoek SIRA in opdracht van Regiegroep Regeldruk). Hoe kan dit? Heeft dit te maken met de ruime toepassing van de uitzonderingsregels, zoals uit onderzoek naar voren kwam? Als dat zo is dan dienen de uitzonderingsgronden aangescherpt te worden. Een slechte score op dit gebied is funest voor het vertrouwen van de ondernemers. Aansluiten bij «natuurlijke momenten» in bedrijfsprocessen moet daarbij het uitgangspunt zijn. Dan heeft de ondernemer er het meeste voordeel van. Wat is de reactie van het kabinet?

Deze leden vragen hoe vaak worden de uitzonderingsgronden toegepast? Volgens voornoemde leden moet de toepassing van de eerste uitzonderingsgrond «hoge of buitensporige private of publieke kosten als gevolg van vertraging of vervroeging» altijd worden toegelicht, om te voorkómen dat te snel of te gemakkelijk wordt gegrepen naar deze uitzonderingsregel. Dat heeft de staatssecretaris van Economische Zaken ook gezegd in een overleg met de Kamer. Gaat het kabinet hier nog specifieke aandacht aan besteden? Hoe?



De leden van de VVD-fractie willen graag weten of er door het kabinet overwogen is om bij het gebruik maken van de uitzonderingsgronden ook een vast percentage, bijvoorbeeld maximaal 5%, vast te stellen teneinde een duidelijk signaal af te geven en monitoring eenvoudig te maken?

*Antwoord van de Minister van Justitie:*

Met de huidige verruiming van de VVM per 1 januari 2010 zijn de eerder vastgestelde uitzonderingsgronden ongewijzigd gebleven. In de praktijk moet het mogelijk blijven om in uitzonderingsgevallen af te kunnen wijken van de VVM-systematiek, mits dit goed wordt gemotiveerd. Het kabinet is het met de leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fractie eens dat niet te lichtvaardig gebruik mag worden gemaakt van de uitzonderingsgronden. Ze mogen niet worden gebruikt voor situaties waarin ze niet bedoeld zijn. Daarom moet de toepassing van uitzonderingsgronden altijd worden geaccordeerd door de betreffende bewindspersoon, en moet in de (memorie of nota van) toelichting bij een regeling altijd worden gemotiveerd welke uitzonderingsgrond wordt toegepast en waarom. Dit geldt uiteraard ook voor de uitzonderingsgrond «hoge c.q. buitensporige private of publieke voor- of nadelen van vertragingen of vervroeging van invoering». Op die manier kan kritisch worden getoetst of niet onterecht gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsgronden en kan dit ook politiek worden gecontroleerd.

De uitzonderingsgronden bieden de door de leden van de CDA-fractie gevraagde mogelijkheid af te wijken van de VVM-systematiek als doelgroepen van regelgeving er belang bij hebben dat nieuwe of wijzigingen in regelgeving zo spoedig mogelijk in werking treden. Ook hiervoor geldt dat dit afdoende moet worden gemotiveerd in de toelichting van de betreffende regeling.

Het SIRA-onderzoek «Effectiviteit van het systeem van Vaste Verander-Momenten (VVM)» in opdracht van de Regiegroep Regeldruk strekt zich uit over de jaren 2008 en 2009. In 2008 werd geëxperimenteerd met de toepassing van VVM op een vijftal beleidsterreinen en in 2009 gold VVM slechts voor wetten en AMvB's, met directe relevantie voor bedrijven en instellingen in de zorg en het onderwijs, waarvan de voorbereiding was gestart na 1 januari 2009. Dit verklaart de lage percentages die door de leden van de PvdA-fractie worden aangehaald. VVM gold in 2009 dus nog maar voor een klein aantal wetten en AMvB's. Alleen het ministerie van LNV hanteert sinds het najaar van 2008 twee vaste inwerkingtredingdata en een minimale invoeringstermijn van drie maanden voor alle vormen van regelgeving.

De verbreding van de invoering van VVM naar ministeriële regelingen en naar wetten en AMvB's voor andere doelgroepen dan bedrijven en instellingen geldt alleen voor regelingen, waarvan de voorbereiding is gestart na 1 januari 2010. De merkbaarheid van de toepassing van VVM zal op de hele korte termijn nog beperkt zijn, omdat feitelijk sprake is van een ingroeimodel. Steeds meer regelgeving zal gaan voldoen aan de VVM-systematiek.

Zoals gezegd wordt de komende jaren de toepassing van VVM gemonitord en wordt de VVM-systematiek in 2012 geëvalueerd. Uiteraard wordt de toepassing van de uitzonderingsgronden eveneens gemonitord en geëvalueerd. Het kabinet heeft overigens geen percentages vastgesteld. Het kabinet vindt het belangrijker dat bij afwijking van de VVM-systematiek in de toelichting bij een regeling wordt gemotiveerd welke uitzonderingsgrond wordt gebruikt en waarom, zodat een goede inhoudelijke afweging wordt gemaakt en dat deze vervolgens politiek kan worden gecontroleerd.

## 5. Overige vragen

De leden van de CDA-fractie willen graag meer duidelijkheid over het experiment van internetconsultatie over wetgeving. Dat vindt volgens de vorige brief van het kabinet nog maar plaats in 5% van de voorstellen. In welk tempo wil het kabinet toegroeien naar een 100% consultatie over ontwerpvoorstellen via internet?

In de brief van het kabinet zien de leden van de CDA-fractie nog te weinig terug dat de voorbereiding van wet- en regelgeving op ministeries is afgestemd op de VVM. Nog veel te vaak zien deze leden dat toegezegde wet- en regelgeving veel later de Kamer bereikt dan aanvankelijk is toegezegd. Deze leden horen graag welke veranderingen op ministeries zullen plaatsvinden om de voorbereiding van wet- en regelgeving in de tijd te stroomlijnen. Op welke wijze zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangepast? Deze leden erkennen dat dat ook in de Kamer een betere stroomlijning van de behandeling van wet- en regelgeving vraagt.

De aan het woord zijnde leden vragen of het kabinet ook heeft overwogen administratieve lasten te verminderen door versobering van regelgeving. Zijn er ministeriële regelingen of amvb's die eenvoudigweg kunnen worden geschrapt?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de invoering van VVM een fundamentele wijziging van de cultuur, organisatie en planning binnen departementen vereist. Welke maatregelen zijn of worden genomen om dit te bewerkstelligen?

Voornoemde leden willen benadrukken dat de merkbare vermindering van regeldruk voor ondernemers voorop moet staan. De uitkomsten van de Belevingsmonitor Regeldruk, waarin de VVM zullen worden opgenomen, zien deze leden daarom met zeer veel belangstelling tegemoet.

### *Antwoord van de Minister van Justitie:*

Sinds 24 juni 2009 loopt het rijksbrede experiment met internetconsultatie van wetgeving op de publiek toegankelijke website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Alle ministeries dienen tijdens het twee jaar durende experiment tenminste 10% van de wetten en AMvB's, die zij in deze twee jaren voorbereiden, te consulteren via deze website, voordat het kabinet hierover een besluit neemt. Voor ministeriële regelingen is geen minimum percentage vastgesteld. Sinds de start van het experiment zijn circa 40 voorstellen tot regelgeving op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) geplaatst. Het experiment wordt eind 2010 geëvalueerd, zodat het volgende kabinet vóór de afloop van het experiment op 1 juli 2011 een beslissing kan nemen over het structureel inzetten van deze consultatiemogelijkheid in het wetgevingsproces.

De nieuwe werkwijze met de VVM-systematiek betekent een grote verandering ten opzichte van de huidige manier van werken en dit vraagt om betere stroomlijning van het werkproces. Daarom hebben departementen informatiesystemen aangepast, zijn VVM-coördinatoren aangewezen en is een interne communicatiestructuur opgezet. Uitgangspunt is overigens dat het werken met VVM geen formele veranderingen met zich meebrengt voor het beleid- en wetgevingsproces. Wel vraagt de toepassing van VVM om een adequate planning en voorbereiding van beleid en wetgeving binnen een departement. De VVM-systematiek wordt vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving die daartoe worden aangepast en inwerking treden per 1 januari 2011. Deze structurele verankering onderstreept het feit dat de VVM-systematiek van belang is

voor de kwaliteit van wetgeving en onderdeel uitmaakt van het algemene wetgevingsbeleid, waarvoor de Minister van Justitie eerstverantwoordelijk is.

De reden voor de introductie van VVM was niet, zoals de leden van de CDA-fractie lijken te veronderstellen, het versoberen en verminderen van regelgeving, maar dit kan een gewenst neveneffect zijn. Het ministerie van LNV, dat VVM al sinds 1 januari 2009 toepast op al haar regelgeving, heeft reeds geconstateerd dat de toepassing van VVM er aan bijdraagt dat regelgeving meer in samenhang wordt behandeld en heel voorzichtig tot minder (wijzigingen in) regelgeving leidt. Zoals gezegd wordt de komende jaren de toepassing van VVM gemonitord en wordt de VVM-systematiek geëvalueerd in 2012. Dan zal ook duidelijk worden of VVM het beoogde effect heeft voor ondernemers en de overige doelgroepen van regelgeving.