Universiteit
Leiden
The Netherlands

Consultatie bij fiscale wetgeving

Kreveld, N.M.A. van

Citation
Kreveld, N. M. A. van. (2016, February 10). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. *Fiscaal Wetenschappelijke Reeks*. SDU, Den Haag. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/37797

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/37797

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/37797 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Kreveld, Netty Margriet Amelien van
Title: Consultatie bij fiscale wetgeving
Issue Date: 2016-02-10

Consultatie bij fiscale wetgeving

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden, op gezag van Rector Magnificus Prof. mr. C.J.J.M. Stolker, volgens besluit van het College voor Promoties te verdedigen op 10 februari 2016 klokke 15.00 uur

door
Netty van Kreveld
geboren te Den Haag
in 1985

Promotiecommissie:

Promotoren: prof. dr. A.O. Lubbers
prof. mr. dr. J.L.M. Gribnau

Overige leden: prof. dr. J.P. Boer
prof. dr. P. Popelier (Universiteit Antwerpen, België)
prof. dr. Ph. Eijlander (Tilburg University)

VOORWOORD

Na het afronden van mijn scriptie en het rapport Wetgevingsadvisering door de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, ben ik onderzoek gaan doen naar consultatie. Consultatie was op dat moment een 'hot' item door de start van het experiment met internetconsultatie door de overheid. Dankzij het enthousiasme en de stimulerende woorden van prof. dr. A.O. Lubbers is dit onderzoek uitgemond tot een promotieonderzoek naar consultatie bij fiscale wetgeving.

Mijn dank gaat uit naar degenen die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het proefschrift. Tijdens het vooronderzoek heb ik van het ministerie van Financiën de mogelijkheid gekregen in een aantal wetgevingsdossiers mee te kijken. De gesprekken met beleidsmedewerkers en het inzien van dossiers hebben mij veel inzicht in de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties gegeven en hebben mij tot het doen van verder onderzoek gestimuleerd. Ik dank dan ook alle medewerkers van het ministerie van Financiën die aan mijn onderzoek hebben bijgedragen. Tevens gaat mijn dank uit naar de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en het Register Belastingadviseurs. Beide beroepsorganisaties hebben mij inzicht gegeven in de behoefte aan en de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties.

Verder dank ik mijn collega's van Mazars Paardekooper Hoffman N.V. voor hun begrip voor mijn complexe agenda en het ondervangen van mijn afwezigheid op de vrijdagen op kantoor. Ook mijn collega's van de Universiteit Leiden wil ik bedanken voor alle inspirerende gesprekken en het 'thuis'-gevoel dat ik elke vrijdag had als ik op de faculteit kwam werken.

Mijn dank gaat voorts uit naar mijn promotor prof. dr. A.O. Lubbers. Hij heeft mij gestimuleerd met het promotieonderzoek te starten en ook om het onderzoek af te ronden. Ik dank hem voor zijn vertrouwen, zijn nuttige inbreng, zijn volledige beschikbaarheid en stimulerende woorden waarbij mijn persoonlijke belang altijd op nummer één stond. Ook dank ik mijn promotor prof. dr. J.LM. Gribnau. Ik heb veel van zijn brede en creatieve invalshoeken geleerd en dankbaar gebruik gemaakt van zijn nuttige aanbevelingen en interessante literatuursuggesties. Ook wil ik de leden van de promotiecommissie, prof. dr. J.P. Boer, prof. dr. Ph. Eijlander en prof. dr. P. Popelier, bedanken voor hun waardevolle commentaar.

Naast de hiervoor genoemde personen, heeft mijn familie een zeer belangrijke rol gespeeld tijdens mijn promotieonderzoek. Mijn vader wil ik bedanken voor zijn kritische blik, goede adviezen en de enorme steun bij het afronden van het proefschrift. Mijn moeder wil ik bedanken voor haar woorden 'hurry up' op de momenten dat ik het nodig had en haar goede zorgen. Lieve Ronald, bedankt dat we samen zo een sterk team vormen en dat je me zo goed begrijpt. Maurits, mijn lieve vrolijke mannetje, door jou ben ik meer gaan relativeren. Ook zei jij regelmatig (waarschijnlijk met andere redenen) de stimulerende woorden: 'Mama, klaar!'.

Inhoudsopgave

VOORWOORD **4**

1. Inleiding **11**

1.1 De aanleiding tot het onderzoek **11**

1.2 Het doel en het belang van het onderzoek **15**

1.3 De afbakening van het onderzoek **18**
1.3.1 Toespitsing op Nederlandse fiscale wetgeving 18
1.3.2 Beperking tot consultatie over fiscale wetten in formele zin 19
1.3.3 De procedurele kant van consultatie 21
1.3.4 Beperkingen van het te ontwikkelen consultatiemodel 21

1.4 Methode van onderzoek: literatuur en wetgevingsdossiers **22**

1.5 Opzet van het onderzoek **25**

2. Het begrip 'wetgevingsconsultatie' **29**

2.1 Inleiding **29**

2.2 De kernelementen van het begrip 'consultatie' **29**
2.2.1 Door anderen gehanteerde definities 29
2.2.2 De in dit onderzoek gehanteerde definitie 33

2.2 Kernelement 1: Participatie **34**

2.3 Kernelement 2: Stakeholders: belanghebbenden en deskundigen, externe en interne stakeholders 40

2.4 Kernelement 3: Het tijdstip van consulteren tijdens het wetgevingsproces **44**
2.4.1 De verschillende fasen van het wetgevingsproces 44
2.4.2 De agendafase 48
2.4.3 De departementale voorbereidingsfase 50
2.4.4 De behandelingsfase 51
2.4.5 De evaluatiefase 53
2.4.6 Onderzoek naar consultatie in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces 55

2.5 Conclusie **55**

3. De democratische waarde van consultatie **58**

3.1 Inleiding **58**

3.2 Participatie 60
3.2.1 De democratische eis van participatie 60
3.2.2 Participatiemethoden 61
3.2.3 Participeren door middel van consulteren 61

3.3 Transparantie 63
3.3.1 De democratische eis van transparantie 63
3.3.2 Het begrip 'transparantie' 64
3.3.3 Vormen van transparantie 66
3.3.4 Transparantie creëren door middel van consulteren 67

3.4 Conclusie 68

4. De functies van consultatie 71

4.1 Inleiding 71

4.2 Consultatie en de kwaliteit van wetgeving 73
4.2.1 Kwaliteit van wetten en kwaliteit van het wetgevingsproces 73
4.2.2 De rol van consultatie bij het voldoen aan de zes kwaliteitseisen 76

4.3 De functies van consultatie 78
4.3.1 Inleiding 78
4.3.2 Notificerende functie 79
4.3.2.1 Alternatieven aanreiken: beleidsanalytische functie 80
4.3.2.2 Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten: de empirische functie 81
4.3.3 Maatschappelijke functie 83
4.3.3.1 Maatschappelijke belangen in kaart brengen 83
4.3.3.2 Maatschappelijk draagvlak: identificeren en creëren 85
4.3.3.2.a Draagvlak bij stakeholders identificeren 86
4.3.3.2.b Draagvlak bij stakeholders creëren of versterken 87
4.3.3.2.c Tegenvallend draagvlak 89
4.3.3.3 Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen 90
4.3.4 Controlerende functie 91
4.3.5 Anticiperende functie 92
4.3.6 Politieke functie 95
4.3.6.1 Symbolische functie 95
4.3.6.2 Profilerende functie 96
4.3.6.3 Koelkastfunctie 97
4.3.6.4 Alibifunctie 98

4.4 Conclusie 98

5. De consultatieprocedure 100

5.1 Inleiding 100

5.2 De noodzaak van een goede organisatie en uitvoering van de consultatieprocedure 101

5.3 Leidt consultatie tot vertraging en kostenverhoging van het wetgevingsproces? 102

5.4 De verschillende fasen van de consultatieprocedure 105
5.4.1 Fase 1 van de consultatieprocedure: het besluit te consulteren 106
5.4.1.1. Het besluit al dan niet te consulteren 107
5.4.1.2. Het bepalen van het starttijdstip van de consultatie 109
5.4.2 Fase 2 van de consultatieprocedure: het doel van de consultatie omschrijven 112
5.4.3 Fase 3 van de consultatieprocedure: selecteren van consultatievorm en consultatietechniek 113
5.4.4 Fase 4 van de consultatieprocedure: stakeholderselectie 113
5.4.4.1 Inleiding 113
5.4.4.2 Normen bij stakeholderselectie 114
5.4.4.3 Diversiteit van de te consulteren stakeholders: ‘grote’ en ‘kleine’ 116
5.4.4.4 Bepalende rol van invloedrijke stakeholders 117
5.4.4.5 Samenvatting van de stakeholderselectie 118
5.4.5 Fase 5 van de consultatieprocedure: opstellen consultatiedocument 119
5.4.6 Fase 6 van de consultatieprocedure: stakeholder-mobilisatie 129
5.4.7 Fase 7 van de consultatieprocedure: reacties van stakeholders bestuderen 131
5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders 131
5.4.7.2 Het vraagstuk van de representativiteit van de reacties 133
5.4.8 Fase 8 van de consultatieprocedure: adequate feedback 136
5.4.9 Fase 9 van de consultatieprocedure: evaluatie 137

5.5 Conclusie 138

6. De keuze van fiscale stakeholders gelet op het doel van consultatie 142

6.1 Inleiding 142

6.2 Zeven groepen fiscale stakeholders 143
6.2.1 De fiscale stakeholders 143
6.2.2 De ‘dubbele-petten’-problematiek 145

6.3 Consultatie van belastingplichtigen 146
6.3.1 Doelen die door het consulteren van belastingplichtigen kunnen worden bereikt 146
6.3.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingplichtigen al dan niet te consulteren 149

6.4 Consultatie van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties 151
6.4.1 Doelen die door het consulteren van belastingadviseurs en hun organisaties kunnen worden bereikt 151
6.4.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties al dan niet te consulteren 156

6.5 Consultatie van belangenorganisaties 159
6.5.1 Inleiding 159
6.5.2 Consulteren van belangenorganisaties 159
6.5.3 Doelen die door consulteren van belangenorganisaties kunnen worden bereikt 163
6.5.4 Aandachtspunten bij de keuze belangenorganisaties al dan niet te consulteren 165

6.6 Consultatie van (fiscale) wetenschappers 166

6.6.1 Doelen die door consulteren van (fiscale) wetenschappers kunnen worden bereikt 166
6.6.2 Aandachtspunten bij de keuze fiscale wetenschappers al dan niet te consulteren 169

6.7 Consultatie van rechters en de Nationale ombudsman 171
6.7.1 Doelen die door het consulteren van rechters en de Nationale ombudsman kunnen worden bereikt 172
6.7.2 Aandachtspunten bij de keuze rechters en de Nationale ombudsman al dan niet te consulteren 175

6.8 Buitenlandse overheden 177
6.8.1 Doelen die door het consulteren van buitenlandse overheden kunnen worden bereikt 177
6.8.2 Aandachtspunten bij de keuze buitenlandse overheden al dan niet te consulteren 180

6.9 Interne stakeholders 181
6.9.1 Inleiding 181
6.9.2 Belastingdienst 181
6.9.3 Andere Nederlandse ministeries 184
6.9.4 Decentrale Nederlandse overheden 184
6.9.5 Conclusie over interne stakeholders 185

6.10 Conclusies over stakeholders; vier samengestelde groepen 186
6.10.1 Conclusies over het consulteren van stakeholdergroepen gelet op het doel van de consultatie 186
6.10.2 Vier samengestelde stakeholdergroepen 187

7. Consultatievormen 190

7.1 Inleiding 190

7.2 Consultatievormen: al dan niet wettelijk voorgeschreven 190

7.3 Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc 191

7.4 Consultatievormen: gerichte of niet-gerichte 194

7.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders 196

7.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband 198

7.7 Conclusie 199

8. Consultatietechnieken 203

8.1 Inleiding 203

8.2 Verschil in de samenstelling 203

8.3 De zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort 204

8.4 De keuze voor een van de zes consultatietechnieken; toetsingskader 206
8.4.1 Consultatietechniek 1: schriftelijke consultatie 209
8.4.1.1 Vorm en varianten 209
8.4.1.2 Sterke en zwakke punten van schriftelijke consultaties 210
8.4.1.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie 212
8.4.2 Consultatietechniek 2: internetconsultatie 212
8.4.2.1 Vorm en varianten 212
8.4.2.2 Sterke en zwakke punten van internetconsultaties 213
8.4.2.3 Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties 218
8.4.3 Consultatietechniek 3: deskundigenoverleg 219
8.4.3.1 Vorm en varianten 219
8.4.3.2 Sterke en zwakke punten van deskundigenoverleg 221
8.4.3.3 Geschikte situaties voor het houden van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen 222
8.4.4 Consultatietechniek 4: belanghebbendenoverleg 223
8.4.4.1 Vorm en varianten 223
8.4.4.2 Sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg 224
8.4.4.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden 226
8.4.5 Consultatietechniek 5: hoorzittingen 226
8.4.5.1 Vorm en varianten 227
8.4.5.2 Sterke en zwakke punten van een hoorzitting 227
8.4.5.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting 228
8.4.6 Consultatietechniek 6: klankbordgroepen 229
8.4.6.1 Vorm en varianten 230
8.4.6.2 Sterke en zwakke punten van klankbordgroepen 231
8.4.6.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep 232

8.5 Conclusie over de geschiktheid van diverse consultatietechnieken 233

9. Conclusie 237

9.1 Het beoogde doel van het onderzoek 237

9.2 De zeven onderzochte aspecten 238

9.3 Het consultatiemodel 240

9.4 Suggesties voor vervolgonderzoek 244

Summary 246

Lijst van aangehaalde literatuur 250

Boeken, rapporten en tijdschriftartikelen 250

Parlementaire stukken 258

Jurisprudentie **261**

Websites **261**

Tabellen- en figurenoverzicht 262

Tabellenoverzicht **262**

Figurenoverzicht **263**

Curriculum vitae 264

1. Inleiding

1.1 De aanleiding tot het onderzoek

'De luiken gaan open', aldus directeur-generaal Fiscale Zaken A. Berg in haar bijdrage aan het symposium, dat op 14 oktober 2010 ter gelegenheid van het zestigjarige bestaan van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën werd gehouden.[1] Berg kondigde aan dat zij meer aandacht aan transparantie van het fiscale wetgevingsproces wilde gaan besteden, door intensief contact met belastingadviseurs en belangen- en beroepsorganisaties en wel door middel van consultatie. Eerder, in 2008, betoogde de staatssecretaris van Financiën op het symposium 'Nieuw feit' van het vakbroederschap Belastingdienst Vereniging van Hogere ambtenaren dat het noodzakelijk is bij de voorbereiding van wetgeving met de samenleving in discussie te gaan:

> 'Natuurlijk ben ik mij ervan bewust dat het herzien van de AWR een gigantische operatie is. En dat het een traject is dat Financiën nooit op eigen kracht kan trekken. Het kan alleen iets worden als we er met z'n allen in investeren. Er ligt geen blauwdruk klaar. Dat betekent dat we gezamenlijk moeten kijken hoe we het willen hebben. (…) En we moeten met z'n allen bekijken hoe we aan dat ideaal handen en voeten geven.'[2]

Met wetgevingsconsultatie ligt Nederland achter op een aantal andere landen. De OESO heeft in 2009 uitgebreid onderzoek naar wetgevingsconsultatie in de OESO-landen verricht.[3] In veel OESO-landen is wetgevingsconsultatie een verplicht onderdeel van de wetgevingsprocedure, bestaat een consultatiehandleiding en is tevens een ondersteunend of controlerend consultatieorgaan in het leven geroepen. In Nederland ontbreekt dit alles. Zie het overzicht in tabel 1.

Tabel 1. Consultatieverplichtingen en consultatiehandleidingen in de OESO-landen

OESO-landen	Consultatie is verplicht	Consultatiehandleiding aanwezig	Consultatiehandleiding is verplicht
Australië	Ja	Ja	Ja
Oostenrijk	Nee	Nee	Nee
België	Ja	Ja	Ja
Canada	Ja	Ja	Nee
Czech Rep.	Ja	Ja	Nee
Denemarken	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja	Nee
Frankrijk	Ja	Ja	Ja
Duitsland	Ja	Ja	Ja
Griekenland	Ja	Nee	Nee
Hongarije	Ja	Nee	Nee

[1] Toespraak van directeur-generaal Fiscale Zaken A. Berg tijdens het Fiscaal symposium van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën op 14 oktober 2010 ter gelegenheid van het zestigjarige bestaan van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën.
[2] Toespraak van staatssecretaris Jan Kees de Jager ter gelegenheid van het VHMF-congres op 10 april 2008 te Utrecht, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.
[3] OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.

IJsland	Nee	Ja	Nee
Ierland	Ja	Ja	Nee
Italië	Ja	Nee	Nee
Japan	Nee	Nee	Nee
Korea	Ja	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Nee	Niet bekend
Mexico	Ja	Ja	Ja
Nederland	**Nee**	**Nee**	**Nee**
Nieuw Zeeland	Ja	Ja	Nee
Noorwegen	Ja	Ja	Ja
Polen	Ja	Nee	Niet bekend
Portugal	Ja	Ja	Nee
Slovak. Rep.	Ja	Nee	Niet bekend
Spanje	Ja	Nee	Nee
Zweden	Ja	Ja	Ja
Zwitserland	Ja	Ja	Ja
Turkije	Nee	Nee	Nee
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Ja
Verenigde Staten	Nee	Nee	Nee
Europese Unie	Ja	Ja	Ja

Bron: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report, Table 10. Consultation procedures with affected parties, 2008, blz. 109.

Deze tabel 1 maakt duidelijk dat consultatie van belanghebbenden en deskundigen in veel OESO-landen een verplicht onderdeel is van het wetgevingsproces. Daarnaast beschikken achttien OESO-landen en ook de Europese Unie over een consultatiehandleiding. In de helft van die landen is het hanteren van de handleiding ook verplicht. Nederland staat niet alleen op achterstand vanwege het feit dat het geen consultatiehandleiding heeft vastgesteld, maar ook omdat niet is vastgelegd welke partijen bij een wetgevingsconsultatie worden betrokken. Bovendien bestaat in Nederland geen ondersteunend of controlerend consultatieorgaan.[4]

De OESO wijst er op dat steeds meer behoefte aan transparantie in het wetgevingsproces bestaat, omdat wetgevingsconsultatie de werking van regelgeving kan verbeteren en de uitvoeringskosten hiervan kan verminderen. Deze behoefte is met name in de nasleep van de financiële crisis toegenomen. Daarom acht de OESO het noodzakelijk dat consultatie een integraal onderdeel van het wetgevingsproces vormt.[5]

[4] P.O. de Jong en S.E. Zijlstra, Wikken, wegen en (toch) wetgeven, WODC 2009, blz. 190-191.
[5] OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report, blz. 40.

In Nederland wordt die behoefte aan transparantie inmiddels erkend, zoals blijkt uit de startnotitie 'Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving'.[6] In deze notitie wordt betoogd dat de maatschappij meer behoefte heeft aan vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over voorgenomen wetgeving. Belanghebbenden in de samenleving willen tijdig over voorgenomen wetgeving worden geïnformeerd, zodat ze tijdig met de gevolgen van die wetgeving voor hun positie rekening kunnen houden. De minister van Justitie merkte bij de start van het experiment internetconsultatie op dat burgers veelvuldig per e-mail om tijdige informatie over voorgenomen wetgeving vragen. Ze willen graag weten wat de inhoud van de voorgenomen regels is, in welke fase van voorbereiding het voorstel zich bevindt, welke belangen daarbij worden afgewogen, hoe de afweging van die belangen plaatsvindt en of alle beschikbare kennis over het onderwerp van het wetgevingsvoornemen wel wordt benut.[7] Daarnaast hebben belanghebbenden vanuit de samenleving een sterke behoefte, waar mogelijk, invloed op de inhoud van voorgenomen wetgeving uit te oefenen.[8] Dit komt voort uit de sterk toegenomen mondigheid van vele burgers en het ontstaan van goed georganiseerde belangenorganisaties.[9]

Transparantie van het wetgevingsproces is voor de samenleving van groot belang. Bij transparantie van het wetgevingsproces kan de samenleving tijdig zicht krijgen op de keuzes die worden gemaakt bij voornemens om een wet te gaan regelen en op welke belangenafweging die keuzes berusten. Tijdige kenbaarheid van wetgevingsvoornemens biedt betrokkenen in de samenleving de mogelijkheid met de overheid en elkaar in debat te gaan en open te staan voor elkaars visies en belangen. Transparantie van het wetgevingsproces draagt bij aan vertrouwen in de wetgeving en in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de overheid.[10] Daardoor kan het maatschappelijk draagvlak voor de voorgenomen wet worden vergroot.[11] Dat zal tot een grotere acceptatie en bereidheid tot naleving van wetgeving kunnen leiden.[12]

Ook de overheid heeft belang bij een transparant wetgevingsproces. Door grotere transparantie kan meer zicht op alle relevante belangen en feiten ontstaan, wat bijdraagt aan een zorgvuldigere voorbereiding van de wet. In een vroeg stadium kan in de samenleving worden gesproken over de probleemanalyse die aan het wetgevingsvoornemen ten grondslag ligt, over nut en noodzaak van dat voornemen, de effecten en de uitvoerbaarheid.[13] Er zal meer boven water kunnen komen over niet verwachte en ongewenste effecten.[14] Zo kunnen meer mankementen van voorgenomen wetgeving in een vroeg stadium worden gesignaleerd en mogelijk opgelost. Dat kan bovendien tot gevolg hebben dat minder vaak reparatiewetgeving noodzakelijk zal zijn. Ook kan door dit alles het vertrouwen in de overheid toenemen.

---

[6] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 40.
[7] E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.
[8] E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, bijlage C, Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.
[9] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[10] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966 en E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.
[11] E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.
[12] E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.
[13] Zie ook P.J.P.M. van Lochem, preadvies Kwaliteit van wetgeving als keuze, in: Kwaliteit als keuze, in: Handelingen NJV 2015 deel 1, blz. 195, die betoogt dat deelname van burgers aan wetgeving de overheid de nodige informatie kan

De toegenomen behoefte aan en het belang van transparantie hebben de laatste jaren bij het kabinet en afzonderlijke ministeries tot toenemende aandacht voor wetgevingsconsultatie geleid. Naast de regels die over formele consultaties van adviesorganen, in het bijzonder de Raad van State, bestaan, zijn er geen regels of afspraken over het consulteren van (groepen) belanghebbenden en deskundigen in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces. Uit onderzoek van Popelier e.a. blijkt dat bij het ministerie van Financiën de beslissing al dan niet te consulteren wordt ingegeven door – in de woorden van Popelier e.a. – een 'nuchter pragmatisme'.[15] Er bestaan geen duidelijke criteria in welk soort gevallen de consultatie dient plaats te vinden en wie geconsulteerd dienen te worden. Beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën hebben tijdens een interview in het kader van het onderzoek van Popelier e.a. opgemerkt:

> 'Wij consulteren als wij het noodzakelijk achten. Als we zelf niet goed weten welke richting we uitmoeten, bellen we experts uit de markt die we kennen – zo vergaren we informatie.'[16]

Het kabinet heeft in zijn brief van 15 januari 2008 zijn voornemen bekend gemaakt om bij wijze van experiment op ruimere schaal te gaan consulteren om meer transparantie te bewerkstelligen en de kennis in de maatschappij beter te benutten.[17] Dat experiment had op alle ministeries betrekking. De ministeries zouden gedurende twee jaar 10% van de voorgenomen wetgeving via internet ter consultatie aanbieden in de periode voordat het wetsvoorstel bij de ministerraad was ingediend. Het doel van dit het experiment was inzicht in de meerwaarde van internetconsultatie te verkrijgen en in de capaciteit en tijd die met een goede uitvoering van consultatie gemoeid zijn.

Het kabinet was voornemens in 2011 te besluiten of internetconsultatie een vast onderdeel van het wetgevingsproces zou worden. Echter, al voordat het experiment met internetconsultatie was voltooid, heeft het kabinet geconcludeerd dat internetconsultatie een nuttig instrument is als aanvulling op de bestaande wetgevingsconsultatiepraktijk.[18] Maar het besloot internetconsultatie niet als vast onderdeel in het wetgevingsproces op te nemen. Het kabinet meende dat internetconsultatie 'vaker moet worden ingezet, maar niet in alle gevallen' en dat de afzonderlijke ministeries voor een adequate en effectieve inzet van internetconsultatie zelf verantwoordelijk zijn.[19]

Ook het ministerie van Financiën heeft in het kader van het experiment met internetconsultatie een aantal conceptwetsvoorstellen ter consultatie aangeboden. Zo is het conceptwetsvoorstel Openbaarheid Belastingrechtspraak op de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden. Ook de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid en de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst

---

opleveren over het nut en de noodzaak van de voorgenomen wetgeving, over de mogelijkheid om de problematiek te normeren, over de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de kosten ervan.

[14] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

[15] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 98.

[16] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 98.

[17] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

[18] Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

[19] Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

hebben via die website plaatsgevonden.[20] De consultatie Modernisering Successiewet heeft eveneens via internet plaatsgevonden. Maar voor deze consultatie is een aparte website gelanceerd, www.schenkerfbelasting.nl.

Maar niet alle fiscale conceptwetsvoorstellen worden - via internet of op andere wijze - aan belanghebbenden of deskundigen ter consultatie aangeboden.

Een voorbeeld van conceptwetsvoorstellen die niet ter consultatie worden voorgelegd, zijn de jaarlijkse Belastingplannen die op Prinsjesdag worden gepresenteerd en aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Dat bij het voorbereiden van Belastingplannen geen consultatie plaatsvindt, is niet verwonderlijk gezien de tijdsdruk waaronder de behandeling van het Belastingplan staat. Het wordt elk jaar pas op Prinsjesdag gepresenteerd en moet dan zo snel worden behandeld dat de daarin voorgestelde wijzigingen en vernieuwingen van de belastingwetgeving in veel gevallen al per 1 januari van het volgend jaar, dus na drie maanden, kunnen ingaan.[21]

Een ander voorbeeld van een fiscaal conceptwetsvoorstel waarover geen internetconsultatie heeft plaatsgevonden, is de Wet van 16 december 2010 houdende vaststelling van de Wet Belastingwet BES. Ook bij de Wet wijziging percentages belasting- en invorderingsrente[22] en de Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning) heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Binnen het fiscale deelonderzoeksprogramma ‘Grenzen aan de uitoefening van fiscale soevereiniteit’ van de Universiteit Leiden wordt onderzoek gedaan naar de kwaliteit van fiscale wetgeving en naar de wijzen waarop die kwaliteit kan worden verbeterd. In de fiscale literatuur is betoogd dat consultatie daarvoor een belangrijk instrument is.[23] Het grote belang van consultatie voor de kwaliteit van fiscale wetgeving en de actualiteit van het onderwerp zijn de aanleiding geweest voor het onderzoek waarvan dit boek het resultaat is.

1.2 Het doel en het belang van het onderzoek

[20] Redactie Vakstudie Nieuws, ‘Algemeen, Consultatie voor nieuwe notitie fiscaal verdragsbeleid’, Vakstudie Nieuws 2009/42.3, blz. 12-13 en <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[21] Het behandelschema van het Belastingplan 2015 zag er als volgt uit:
Week 38 Indiening Belastingplan (dinsdag 16 september; Prinsjesdag)
Week 39 Besloten technische briefing (woensdag 24 september van 10.00 tot 12.30 uur)
Week 41 Inbreng verslag (woensdag 8 oktober om 14.00 uur)
Week 42 Nota naar aanleiding van het verslag (vrijdag 17 oktober)
Herfstreces (vrijdag 17 t/m maandag 27 oktober)
Week 44 Eerste wetgevingsoverleg; eerste termijn commissie (maandag 27 oktober van 11.00 tot - uiterlijk - 19.00 uur)
Week 44 Schriftelijke antwoorden n.a.v. eerste WGO (donderdag 30 oktober)
Week 45 Tweede wetgevingsoverleg eerste termijn regering + gehele tweede termijn (maandag 3 november van 11.00 tot - uiterlijk - 23.00 uur)
Week 46 Plenaire behandeling (dinsdag 11 en woensdag 12 november)
Week 46 Stemmingen (donderdag 13 november).
[22] Dit wetsvoorstel werd op 23 september 2013 ingediend door de staatssecretaris van Financiën Weekers.
[23] F.A. Engelen, H. Vording, S. van Weeghel, ‘Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009’, Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.

Het doel van mijn proefschrift is om meer systematisch onderzoek naar consultatie in het Nederlandse fiscale wetgevingsproces te verrichten en te onderzoeken of op basis van de resultaten van dat onderzoek een consultatiemodel voor het fiscale wetgevingsproces in Nederland kan worden ontwikkeld.

Het onderzoek dat in Nederland tot dusverre naar wetgevingsconsultatie is verricht, is niet specifiek op het fiscale wetgevingsproces gericht en belicht enkele belangrijke elementen van wetgevingsconsultatie slechts in beperkte mate.

Popelier e.a. hebben met hun rapport 'Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie'[24] en het boek 'Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices'[25], een inventarisatie gemaakt van de Nederlandse consultatiepraktijk. Maar hun onderzoek is niet specifiek op fiscale wetgeving gericht. Ook blijven in hun onderzoek de verschillende vormen van consultatie en de verschillen die tussen stakeholders bestaan, onderbelicht. In het rapport 'Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden' van Popelier e.a.[26] en het rapport van K. Loyens en S. van de Walle[27] is van de verschillende consultatietechnieken wel een overzicht gegeven met vermelding van hun voor- en nadelen.

Het onderzoek van Ramlal is gefocust op de belangeninbreng en belangenafweging bij de departementale voorbereiding van wetsvoorstellen. In zijn onderzoek heeft hij drie casestudies opgenomen, aan de hand waarvan hij tot conclusies over belangeninbreng en belangenafweging, transparantie en de positie van de wetgevingsjurist komt. Onderzoek naar de verschillende consultatievormen in het wetgevingsproces en hun voor- en nadelen heeft hij niet verricht. Tevens is zijn onderzoek niet specifiek op fiscale wetgeving gericht.

Voor burgerparticipatie bij gemeentelijk beleid heeft het Instituut voor Publiek en Politiek een participatiewijzer met een afwegingskader ontwikkeld en online gepubliceerd, ook wel aangeduid als de participatiewijzer van ProDemos.[28] In dit afwegingskader worden onder meer de volgende vragen vermeld:

- Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?
- Waarom, wanneer, wie (groepsgrootte) met welke rol en hoe lang?
- Welk instrument?

Het afwegingskader is gericht op beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en uitvoering van beleid. Zij kunnen door de vragen van het afwegingskader te beantwoorden, bepalen of burgerparticipatie in een bepaalde situatie nuttig is of niet. Maar uit het afwegingskader blijkt niet op welke wijze optimaal gebruik kan worden gemaakt van burgerparticipatie. Verder maakt de participatiewijzer niet de verschillende consultatietechnieken en de verschillende stakeholders inzichtelijk.

[24] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.
[25] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008.
[26] P. Popelier, K. Van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging.
[27] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006.
[28] Zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013; het Instituut is onderdeel van het Huis voor democratie en rechtstaat ProDemos.

Ook in de vakliteratuur zijn enkele artikelen te vinden die specifiek over wetgevingsconsultatie gaan.[29] Ze geven een overzicht van relevante literatuur en beschrijven praktijkervaringen met consultaties in het algemeen. Hoewel ze niet op fiscale wetgeving zijn toegespitst, heb ik van deze publicaties op onderdelen profijt gehad bij mijn onderzoek.

In de hiervoor genoemde publicaties is geen model opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke consultatietechnieken in welke situaties bij het voorbereiden van fiscale wetgeving kunnen worden toegepast om een optimaal resultaat te krijgen. Ook zijn er geen criteria ontwikkeld voor de keuze tussen de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken[30] en de selectie van partijen bij het consulteren. Zowel voor de wetgevingsleer als voor de wetgevingspraktijk is het van belang een dergelijk model en dergelijke criteria te ontwikkelen. In mijn onderzoek gebeurt dat specifiek voor fiscale wetgevingsprocedures. Dat acht ik om twee redenen van belang.

Ten eerste maakt de toespitsing op fiscale wetgevingsprocedures het mogelijk om tot een veel verdere concretisering te komen dan mogelijk is in een consultatiemodel dat voor alle terreinen van Nederlandse wetgeving geldt. Zo kan veel concreter rekening worden gehouden met degenen die specifiek bij fiscale wetgeving zijn betrokken, zoals belastingplichtigen, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties.

Ten tweede is het zeker bij de fiscale wetgeving van belang om bij de voorbereiding betrokkenen te consulteren. Fiscale wetgeving roept bij burgers vaak veel weerstand op omdat de overheid tegenover de ontneming van eigendom door belastingheffing geen individueel aanwijsbare tegenprestatie levert. De financiële belangen van belastingplichtigen bij de inrichting van belastingwetten kunnen heel groot zijn, niet alleen door de hoogte van de belastingen, maar ook omdat zij op basis van fiscale regels beslissingen over de inrichting van hun leven en hun werk nemen. Daarom hebben zij veel behoefte aan transparantie, voorspelbaarheid en bestendigheid van fiscale wetgeving, aldus Gribnau.[31] Daarbij komt dat bij fiscale wetten de portemonnee van de overheid sterk in het geding is, aldus wederom Gribnau,[32] zodat budgettaire argumenten bij het tot stand brengen van die wetten altijd een grote rol spelen, terwijl de daarbij gebruikte gegevens voor de betrokkenen in de samenleving vaak niet verifieerbaar zijn.

[29] Voorbeelden hiervan zijn C. Prins, Bruikbare Internetconsultatie, Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1, M.R. Ramlal, De onttoverende werking van internetconsultatie, Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637, M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis?, Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966 en W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.
[30] De consultatievormen geven weer op welke wijze de consultatietechnieken worden weergegeven. In hoofdstuk 7 ga ik hier nader op in.
[31] J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 4, paragraaf 5.
[32] J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 4, paragraaf 2.

Wat de precieze oorzaken zijn dat terughoudendheid heeft bestaan om bij de voorbereiding van fiscale wetten te consulteren, is niet duidelijk. Vermoedelijk speelt een onbekendheid met de mogelijke effecten en de diverse consultatievormen en consultatietechnieken een rol. Ook de nog beperkte ervaring met wetgevingsconsultatie kan leiden tot terughoudendheid om te consulteren. Dat is een algemeen probleem bij Nederlandse ministeries, zo blijkt uit onderzoek van Popelier e.a.[33]

Het ministerie van Financiën heeft tot nu toe nog geen vaste, duidelijke aanpak bij de keuze van de te consulteren groep en de te hanteren consultatievormen en consultatietechnieken.[34] Juist ten aanzien van die onderdelen is dan ook nader onderzoek nodig (zie de hoofdstukken 6, 7 en 8), zodat inzicht ontstaat in de mogelijkheden en vorm van een meer systematische aanpak.

Mijn streven is een consultatiemodel te ontwikkelen en in dat model bij elke consultatiefunctie tot uitdrukking te brengen welke consultatietechniek met het oog op die functie geschikt is en welke partijen met het oog daarop bij de voorgenomen consultatie betrokken zouden moeten worden. Ik zal daartoe steeds de sterke en zwakke punten van de betrokken consultatietechniek in kaart brengen. Ook zal de wijze waarop een consultatie wordt uitgevoerd, voor het succes van die consultatie van doorslaggevende betekenis kunnen zijn. Daarom ga ik in hoofdstuk 4 op de belangrijkste fasen van de consultatieprocedure in en op de overwegingen die van belang kunnen zijn voor de vormgeving van elke fase.

Dit onderzoek kan worden aangemerkt als een verkennend onderzoek. Er is naar fiscale wetgevingsconsultatie nog maar weinig empirisch onderzoek verricht. Om empirisch onderzoek te kunnen verrichten, dient allereerst een theoretisch kader te worden ontwikkeld. Met dit verkennende onderzoek beoog ik – met name aan de hand van een literatuurstudie – de functies van consultatie, de verschillende stakeholders, de diverse consultatievormen en consultatietechnieken nader in kaart te brengen en daarmee handvatten voor empirisch vervolgonderzoek te geven. Dit onderzoek is dan ook een tussenstap op weg naar de ontwikkeling van wetgevingstheorie en wetgevingsbeleid over het consulteren bij de voorbereiding van fiscale wetten.

1.3 De afbakening van het onderzoek

Teneinde de omvang van dit onderzoek binnen proporties te houden, baken ik het onderzoek af door een aantal beperkingen aan te houden.

1.3.1 Toespitsing op Nederlandse fiscale wetgeving

Hoewel ik mij in dit onderzoek met name op fiscale wetgeving richt, beperk ik mij in dit onderzoek niet tot fiscale wetgeving.

[33] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 8.
[34] Dit kwam naar voren tijdens de gesprekken die ik heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

De eerste hoofdstukken richten zich niet alleen op fiscale wetgeving. Dat geldt zowel voor de gehanteerde begrippen (hoofdstuk 2 Het begrip 'wetgevingsconsultatie'), als de democratische waarde van consultatie (hoofdstuk 3 De democratische waarde van consultatie), de functies van consultatie (hoofdstuk 4 De functies van consultatie) en de consultatieprocedure (hoofdstuk 5 De consultatieprocedure). Opvallend is dat bij sommige andere ministeries dan het ministerie van Financiën – veelvuldig van wetgevingsconsultatie gebruik wordt gemaakt. Zo blijkt uit het wetgevingsprogramma 2014 van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat bij elk wetgevingsvoorstel een consultatie is of wordt gestart.[35] Omdat bij andere ministeries veelvuldig gebruik wordt gemaakt van wetgevingsconsultatie en hun ervaringen relevant kunnen zijn, zal ik in mijn onderzoek regelmatig verwijzen naar literatuur en beleidsnota's die op fiscale én niet-fiscale wetgevingsconsultaties betrekking hebben. Hoewel ik regelmatig gebruik maak van algemene literatuur over wetgevingsconsultatie, is mijn onderzoek niet bedoeld als vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties op fiscaal terrein enerzijds en wetgevingsconsultaties op het terrein van andere ministeries anderzijds.

Voor mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van materiaal over buitenlandse wetgevingsconsultaties, waaronder consultatiehandleidingen en notities over wetgevingsconsultaties, die in de meeste gevallen niet slechts op fiscale wetgeving betrekking hebben. Mijn onderzoek is echter geen vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties in Nederland en wetgevingsconsultaties in andere landen.

Ook het consultatiemodel dat ik op basis van mijn onderzoek wil ontwikkelen, zal slechts op het Nederlandse fiscale wetgevingsproces gericht zijn. Mogelijk zullen onderdelen van het model tevens voor niet-fiscale wetgeving bruikbaar blijken te zijn. Of en in hoeverre dat het geval zal kunnen zijn, valt buiten dit onderzoek.

1.3.2 Beperking tot consultatie over fiscale wetten in formele zin

In dit onderzoek beperk ik mij tot wetgeving in formele zin. Het ministerie van Financiën verricht fiscale consultaties echter niet alleen bij de voorbereiding van wetten in formele zin, maar ook bij de voorbereiding van sommige algemene maatregelen van bestuur en sommige beleidsregels.

Zo is de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 via internet ter consultatie aangeboden. Deze consultatie heeft tot 62 reacties geleid. De minister van Financiën heeft geconcludeerd dat 'de achtergrond van de respondenten het hele spectrum van betrokkenen bij de loonheffing beslaat'. [36] De reacties zijn afkomstig van koepelorganisaties, belastingadvieskantoren, boekhoudkantoren, loonadministrateurs, softwareleveranciers, wetenschappers en een substantieel deel van de reacties kwamen van (grotere) individuele werkgevers. De minister van Financiën heeft geconstateerd dat de internetconsultatie een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verkrijgen van inzicht in de effecten van de voorgestelde uitvoeringsregeling en tot verbeteringen heeft geleid van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

[35] Ministerie van Justitie en Veiligheid, Mediatekst Wetgevingsprogramma 2014, 14 november 2013, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.
[36] Brief regering; Internetconsultatie werkkostenregeling in de Loonbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 21.

Hoewel ook consultatie bij de totstandkoming van lagere fiscale regelgeving een belangrijk onderwerp is, beperk ik mijn onderzoek tot consultaties bij de totstandkoming van wetten in formele zin; de door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk vastgestelde wettelijke regelingen. In het vervolg van dit boek ziet de term wetgeving dan ook slechts op wetten in formele zin, tenzij anders is vermeld.

Fiscale wetten worden door het ministerie van Financiën voorbereid. Dit ministerie is daarnaast belast met de uitvoering van fiscale wetgeving en met de zorg voor andere financiële en financieel-economische onderwerpen. Zie onderstaand organogram.

Figuur 1. Organogram van het ministerie van Financiën

Bron: www.rijksoverheid.nl

Het ministerie van Financiën bestaat uit vijf organisatieonderdelen.[37] Het directoraat-generaal Belastingdienst zorgt samen met de Belastingdienst voor de uitvoering van het fiscale beleid. Het directoraat-generaal Fiscale Zaken geeft vorm aan het fiscale beleid. Het directoraat-generaal Rijksbegroting zorgt voor het begrotingsbeleid. De Generale Thesaurie is verantwoordelijk voor goede financiële relaties met het buitenland, een goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsleningen en het beheer van deelnemingen in bedrijven. Het cluster Secretaris-generaal adviseert over het financieel-economisch beleid en ondersteunt de organisatieonderdelen. De stafdiensten en centrale directies zorgen voor ondersteuning van de beleidsafdelingen.

Met de voorbereiding van fiscale wetten is het directoraat-generaal Fiscale Zaken belast. De beleidsmedewerkers bij dit directoraat-generaal adviseren de staatssecretaris van Financiën over het fiscaal beleid en bereiden tevens de fiscale wetten voor. Als ik hierna spreek over fiscale beleidsmedewerkers, doel ik op medewerkers bij het directoraat-generaal Fiscale Zaken.

Als ik in dit boek in algemene zin over beleidsmedewerkers spreek, dan doel ik op de diverse ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het tot stand brengen van de betrokken wet. Dat kunnen wetgevingsjuristen zijn of beleidsmedewerkers of beide soorten medewerkers.

[37] Zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2015.

1.3.3 De procedurele kant van consultatie

Door consultatie kunnen gebreken in voorgenomen wetgeving aan het licht komen. Daarom mag worden verwacht dat consultatie aan de kwaliteit van de voorgenomen wet kan bijdragen, vooral indien naar aanleiding van bij de consultatie geconstateerde tekortkomingen verbeteringen in het conceptwetsvoorstel worden aangebracht. Het zal echter moeilijk zijn een duidelijk causaal verband tussen de consultatie en de kwaliteit van de uiteindelijke wet vast te stellen. Voor het bereiken van de vereiste wetgevingskwaliteit zijn ook andere factoren van groot belang, zoals de binnen het desbetreffende directoraat-generaal in de loop der jaren opgebouwde kennis en gedegen eigen onderzoek bij de voorbereiding van wetten (bijvoorbeeld een goede probleemanalyse en zorgvuldige inschatting van de effecten van de diverse alternatieven om het probleem op te lossen). Daarom is dit onderzoek er niet op gericht om tot conclusies te komen over de mate waarin verwacht mag worden dat wetgevingsconsultatie en haar diverse vormen en technieken geheel op zichzelf bezien een effectieve bijdrage aan de kwaliteit van fiscale wetten leveren. Daar komt nog bij dat de wijze waarop een consultatie wordt voorbereid en ingezet, van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de inhoudelijke effectiviteit van die consultatie. Daarom ga ik in hoofdstuk 4 op de procedurele kant van consultatie in. Het kan zijn dat, als meer ervaring met een optimale inzet van consultatie is opgedaan, in vervolgonderzoek meer duidelijk wordt over de daadwerkelijke effectiviteit ervan.

1.3.4 Beperkingen van het te ontwikkelen consultatiemodel

De bedoeling is om als uitkomst van dit onderzoek een consultatiemodel te ontwikkelen. Als het goed is, kan dat ook voor de praktijk een nuttig hulpmiddel zijn. Het zal echter geen kant-en-klaar product zijn, omdat ik een drietal factoren niet in het consultatiemodel zal opnemen. Ik stel in dit onderzoek de doelen van de betrokken consultatie centraal, zoals het verzamelen van relevante informatie of het identificeren en creëren van draagvlak. In de praktijk zullen ook andere factoren van belang zijn. Ik noem er drie.

Ten eerste zal bij de stakeholderselectie en de keuze voor een consultatietechniek wellicht het beschikbare budget en de personale capaciteit een rol spelen. Mogelijk zal er bij een beperkt budget en een beperkte personele bezetting aanleiding zijn om slechts een kleine groep stakeholders te consulteren.

Ten tweede kan tijdsdruk een rol spelen bij de keuze voor een consultatietechniek. Wanneer weinig tijd beschikbaar is, zal bijvoorbeeld niet snel worden gekozen voor het instellen van klankbordgroepen. Immers bij deze consultatietechniek zal in het algemeen meerdere keren worden overlegd, wat mogelijk veel tijd in beslag neemt.

Ten derde zal ook de aard van de materie bij de inrichting van de consultatie een rol spelen. Als wordt gekeken naar de aard van de materie, dan kan de kring van stakeholders erg verschillen. Zo kan worden verwacht dat er bij een wet zoals de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 geen burgers worden geconsulteerd aangezien zij niet door deze wet worden geraakt.

Gezien de verschillen in aard tussen de diverse fiscale wetten acht ik het niet goed mogelijk over de relatie tussen de aard van de voorgenomen wet enerzijds en de selectie van stakeholders en consultatietechnieken anderzijds een algemene lijn te ontwikkelen. Indien de voorgenomen wet belangen van een specifieke sector raakt, zullen andere gesprekpartners moeten worden benaderd dan wanneer het gaat om wetgeving die niet direct belangen van een concrete groep raakt.[38] Daarbij kan worden gekozen voor een hierop toegespitste consultatietechniek. Wanneer de voorgestelde wetgeving niet direct concrete belangen raakt, dan kan het verspreiden van conceptwetsvoorstellen voldoende zijn. Maar als de belangen van een specifieke sector worden geraakt, kan het aangaan van gesprekken met die sector een geschikte techniek zijn om goed zicht op de effecten van de voorgenomen wet te krijgen en bij die sector draagvlak te creëren.

In het consultatiemodel zal ik dan ook niet het beschikbare budget en de personele capaciteit, de beschikbare tijd en de specifieke aard van de voorgenomen wet opnemen.

1.4 Methode van onderzoek: literatuur en wetgevingsdossiers

Het onderzoek is in belangrijke mate op literatuuronderzoek gebaseerd: vakliteratuur, Nederlandse parlementaire stukken, buitenlandse consultatiehandleidingen en rapporten van de OESO, de Europese Commissie en het WODC.

Daarnaast heb ik van het ministerie van Financiën de mogelijkheid gekregen in een aantal wetgevingsdossiers mee te kijken. Ik heb er vier uitgekozen, waarbij een rol gespeeld heeft dat in die dossiers verschillende consultatietechnieken zijn gehanteerd. Daarnaast speelde bij de keuze het verschil in de aard van de fiscale materie een rol en de grote hoeveelheid input die het ministerie van Financiën bij de uitgevoerde consultaties heeft ontvangen.

In de eerste plaats heb ik mij verdiept in het dossier Verpakkingenbelasting (hierna: consultatie Verpakkingenbelasting). [39] Het tweede dossier had betrekking op de Vereenvoudiging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: consultatie Vereenvoudiging AWR). [40] Het derde dossier op de Wijziging Wet op de vennootschapsbelasting 1969, Verdeling vennootschapsbelastingdruk en renteproblematiek (hierna: consultatie Vennootschapsbelasting).[41] Tot slot heb ik voor het dossier Herziening successiewet (hierna: consultatie Modernisering Successiewet) gekozen. [42]

[38] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 99.
[39] In het Belastingplan 2008 is de verpakkingenbelasting als nieuwe milieubelasting in het Nederlandse belastingstelsel geïntroduceerd. Ten behoeve van een goede uitvoering van de Verpakkingenbelasting hebben gesprekken plaatsgevonden met verschillende stakeholders.
[40] Bij de op 10 april 2008 gehouden toespraak door de staatssecretaris van Financiën op het symposium 'Nieuw feit' van de VHMF/NOB, heeft de staatssecretaris opgemerkt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen fundamenteel moet worden herzien. Zie de speech van staatssecretaris Jan Kees de Jager ter gelegenheid van het VHMF-congres op 10 april 2008 te Utrecht, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.
[41] In de brief van 15 december 2008 heeft de voormalig staatssecretaris van Financiën aangegeven dat stakeholders zullen worden geconsulteerd met betrekking tot de maatregelen aangaande de behandeling van groepsrente en deelnemingsrente. Zie Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5. Op 15 juni 2009 is de consultatie van start gegaan over het aanpassen van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.
[42] Bij de op 14 april 2008 gehouden toespraak door de staatssecretaris van Financiën tijdens een gastcollege in Tilburg, heeft de staatssecretaris aangegeven dat de Successiewetgeving moet worden gemoderniseerd. Zie Gastcollege

Het DG Fiscale Zaken heeft mij in de gelegenheid gesteld alle relevante (ook vertrouwelijke) stukken in te zien, onder meer startnotities, mailcontacten en aantekeningen van telefoongesprekken met stakeholders, reacties op consultatiedocumenten, verslagen van bijeenkomsten met stakeholders, interne notities en evaluaties. Deze wetgevingsdossiers vormen niet de basis van mijn onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is ook niet om te beoordelen of de consultaties op 'juiste wijze' hebben plaatsgevonden, mede omdat daarvoor nog geen criteria zijn ontwikkeld.

Doordat ik inzicht kreeg in de stukken met betrekking tot een aantal consultatieprocedures, heb ik op efficiënte wijze nuttige kennis kunnen vergaren met betrekking tot de aard en inrichting van de consultatieprocedures, de keuzes die daarbij zijn gemaakt, de consultatietechnieken die zijn gehanteerd, de soorten reacties die zijn ontvangen en de knelpunten die bij de consultaties zijn gesignaleerd. Ik zal deze wetgevingsdossiers dan ook regelmatig in dit onderzoek als voorbeeld aanhalen. Voor zover het gaat om stukken die niet zijn gepubliceerd, wordt in het onderzoek niet naar deze stukken verwezen; ik zal steeds naar openbare bronnen verwijzen.

Daarnaast heb ik in 2010 intensief contact gehad met bij deze dossiers betrokken beleidsmedewerkers. Met hen heb ik gesproken over hun ervaringen met consultatie, de gedachten achter de keuze voor een bepaalde consultatietechniek, de problemen waar ze tegenaan liepen en de contactmomenten met stakeholders. De gesprekken hebben mij veel inzicht in de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties gegeven. Zo kwamen hier en daar 'pijnpunten' aan het licht en vond ik soms bevestiging van verwachtingen die ik mij op grond van het literatuuronderzoek had gevormd. In mijn onderzoek verwijs ik dan ook mede naar die gesprekken. Ik heb van deze gesprekken geen gefiatteerde verslagen gemaakt omdat ik een informeel en open gesprek wilde stimuleren. Bovendien was het maken van gefiatteerde verslagen niet nodig, gelet op het doel van de gesprekken: het verzamelen van informatie ter inkleuring van bevindingen naar aanleiding van literatuuronderzoek. Kort voor de afronding van het onderzoek heb ik het proefschrift ter inzage aan de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën voorgelegd.

In de onderstaande tekstblokken geef ik enkele gegevens van de consultaties in de vier geselecteerde wetgevingsdossiers samengevat weer.

Consultatie Modernisering Successiewet

Doel consultatie: De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens een gastcollege gehouden op 14 april 2008 te Tilburg betoogd de successiewet te willen moderniseren. Daarbij was de hoogte van de tarieven een belangrijk aandachtspunt. De herziening zou moeten leiden tot een meer evenwichtige verdeling en zou moeten leiden tot een vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor de successie- en schenkingsbelastingen.[43]

Consultatietechniek: Internetconsultatie. De stakeholders kregen de mogelijkheid via internet (www.schenkenerfbelasting.nl) hun mening te geven over de te ontwikkelen plannen voor de schenk- en erfbelasting.[44]

---

gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 14 april 2008 te Tilburg, De Wet schenk- en erfbelasting: evenwichtiger, eenvoudiger, zie <www.rijksoverheid.nl> geraadpleegd in 2013. Er is een website geopend, <www.schenkenerfbelasting>, waar stakeholders reacties konden plaatsen. Deze website is inmiddels niet meer toegankelijk.

[43] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

[44] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

Via een gastcollege aan de universiteit van Tilburg kwam een dialoog met de wetenschap tot stand.[45] Daarnaast heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met deskundigen en een aantal belangenorganisaties.

Stakeholders: De internetconsultatie was voor een ieder toegankelijk (belastingplichtigen, professionals, wetenschappers en belangenorganisaties.

Termijn: Van 14 april 2007 tot eind mei 2007 was het mogelijk input te leveren via internet.

Inhoud consultatiedocument: Er was een formulier beschikbaar gesteld waarin een standpunt werd gevraagd met betrekking tot de volgende punten: economische realiteit, constructiebestrijding, lagere tarieven door verbreding van de heffingsgrondslag, vereenvoudiging van de bedrijfsopvolging. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden overige adviezen te geven.

Respons: Er zijn meer dan 150 reacties binnengekomen.[46] Het merendeel van de reacties is afkomstig van burgers. De reacties zijn niet gepubliceerd, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van de wet.

Consultatie Vereenvoudiging AWR

Doel consultatie: In de brief d.d. 11 april 2008 aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Financiën het voornemen geuit de formele regelgeving te moderniseren.[47] Het doel van de consultatie was het veld verkennen, de denkrichting van Staatssecretaris van Financiën te toetsen en de wensen van de praktijk te inventariseren.

Consultatietechniek: Er zijn vijf klankbordgroepen gevormd. De consultatie is gestart met een fysieke bijeenkomst. Verdere consultatie van de klankbordgroepen zou voornamelijk virtueel gebeuren (bijvoorbeeld via e-mail of via doelgroepgerichte internetconsultaties).

Stakeholders: Klankbordgroep I: vertegenwoordigers van de Belastingdienst en de andere directies van het ministerie van Financiën, Klankbordgroep II: vertegenwoordigers van andere departementen en verenigingen van decentrale overheden, Klankbordgroep III: vertegenwoordigers uit de belastingadvieswereld, Klankbordgroep IV: vertegenwoordigers uit de samenleving en Klankbordgroep V: vertegenwoordigers uit de wetenschap en rechters.

Termijn: Het tijdstip en de frequentie waarmee de klankbordgroepen zijn geconsulteerd verschilden per groep. De was afhankelijk van de mate van betrokkenheid bij en het verwachte kennisniveau met betrekking tot bepaalde onderwerpen.

Inhoud consultatiedocument: Er is aan alle leden van de klankbordgroepen een startnotitie voorgelegd. Voorafgaand aan de bijeenkomst van de klankbordgroepen heeft een fiscale beleidsmedewerker een mail gestuurd met een document om de discussie op gang te brengen. Daarbij is specifiek gevraagd naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Ook was het mogelijk wensen te noemen ten aanzien van een nieuwe AWR.

Respons: De vijf klankbordgroepen zijn elk eenmaal bijeen gekomen. Deze consultatie is vroegtijdig gestopt. De verslagen van de bijeenkomsten zijn niet gepubliceerd. Er valt dan ook niet na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot een aanpassing van de wet.

Consultatie Vennootschapsbelasting

Doel consultatie: Het consultatiedocument bevat een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbeperking (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laag belaste beleggingsdeelneming. Er wordt geconsulteerd om de belangen in kaart te brengen en de effecten van de voorgelegde wetgeving inzichtelijk te maken. Ook werd beoogd draagvlak te creëren en was het blootleggen van alternatieven voor de verplichte groepsrentebox en van de beperking van de aftrek van deelnemingsrente een onderdeel van de consultatie.

[45] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.
[46] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.
[47] Brief staatssecretaris met Voorstel van wet Dezentjé Hamming en Crone rechtsbescherming belastingplichtigen, Kamerstukken II 2007/08, 30 645, nr. 13.

Consultatietechniek: Schriftelijke consultatie. Via internet is het consultatiedocument aangeboden. De reactie op het document kon worden gemaild naar vpb@minfin.nl. Ook heeft overleg plaatsgevonden met een aantal deskundigen en belangenorganisaties.

Stakeholders: Belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden zijn uitgenodigd te reageren op het consultatiedocument.

Termijn: De consultatie is gestart op 15 juni 2009. De reacties moesten voor 1 augustus 2009 zijn ingediend.

Inhoud consultatiedocument: Het consultatiedocument bevat een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbeperkingen (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laag belaste beleggingsdeelneming.

Respons: 87 reacties, waarvan 1 reactie namens 68 bedrijven. De reacties zijn niet gepubliceerd, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van de voorgestelde wijzigingen in de vennootschapsbelasting.

Consultatie Verpakkingenbelasting

Doel consultatie: Het vormgeven van de verpakkingenbelasting, het creëren van draagvlak, het in kaart brengen van de belangen en het signaleren van knelpunten.

Consultatietechniek: Deskundigenoverleg en overleg met belanghebbenden (al dan niet gegroepeerd) in 2007.

Stakeholders: Buitenlandse overheden, belangenorganisaties, brancheorganisaties en andere Nederlandse departementen.

Termijn: Er was geen termijn bepaald.

Inhoud consultatiedocument: Er is geen consultatiedocument opgesteld.

Respons: Er hebben veel gesprekken plaatsgevonden met stakeholders. Er zijn geen verslagen gepubliceerd van deze gesprekken, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van het concept wetsvoorstel.

Ik heb niet alleen met beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën contact gehad, maar ook met een aantal externe stakeholders. Zo heb ik in 2011 een vergadering bijgewoond van de commissie wetsvoorstellen van het Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en in datzelfde jaar met twee bestuursleden van het Register Belastingadviseurs over consultatie bij de totstandkoming van fiscale wetgeving gesprekken gevoerd. Ook heb ik met verschillende belastingadviseurs, wetenschappers en rechters over fiscale wetgevingsconsultatie van gedachten gewisseld. Deze gesprekken hebben mij met name inzicht gegeven in de behoefte aan en de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties. Zij stimuleerden mij nader (literatuur)onderzoek te doen. Ook bevestigden deze gesprekken in veel gevallen mijn reeds verrichte literatuuronderzoek en brachten ze mij op verdere aandachtspunten die ik vervolgens mede aan de hand van literatuuronderzoek heb uitgewerkt. In het onderzoek verwijs ik niet naar deze gesprekken.

1.5 Opzet van het onderzoek

In het kader van dit onderzoek beoog ik een consultatiemodel te ontwikkelen dat als hulpmiddel kan dienen om bij de totstandkoming van fiscale wetgeving de optimale consultatievariant en de geschikte stakeholders te kiezen. Daartoe onderzoek ik eerst de mogelijke functies van wetgevingsconsultatie. Uit het consultatiemodel zou per consultatiefunctie moeten blijken wat een mogelijke effectieve consultatietechniek is en welke partijen betrokken moeten worden om het beoogde doel te bereiken. Tevens is mijn bedoeling daarbij de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken in beeld te brengen. Daarnaast behandel ik de verschillende fasen van de consultatieprocedure en de overwegingen die van invloed kunnen zijn op de keuze op welke wijze de consultatieprocedure wordt vormgegeven.

Om tot het consultatiemodel te komen zal ik de volgende deelvragen beantwoorden.

I. *Wat zijn de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie'?*
II. *Wat is de democratische waarde van wetgevingsconsultatie?*
III. *Welke functies van wetgevingsconsultatie kunnen worden onderscheiden?*
IV. *Wat zijn de essentiële fasen van een goede consultatieprocedure?*
V. *Welke stakeholders kunnen worden onderscheiden bij fiscale wetgevingsconsultatie?*
VI. *Welk soort informatie kan van de verschillende fiscale stakeholders worden verkregen?*
VII. *Welke consultatievormen- en technieken zijn voorhanden en in welke situaties kunnen ze worden toegepast om een optimaal resultaat te behalen?*

De verdere opzet van dit boek is als volgt.

In hoofdstuk 2 behandel ik eerst de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie', mede aan de hand van omschrijvingen in de nationale en internationale literatuur en de buitenlandse consultatiehandleidingen.

Vervolgens stel ik in hoofdstuk 3 'De democratische meerwaarde van consultatie' twee fundamentele waarden aan de orde die aan het wetgevingsproces ten grondslag liggen: transparantie en participatie. In dit hoofdstuk onderzoek ik of consultatie een geschikte methode kan zijn om participatie van stakeholders te bevorderen en aan transparantie van het wetgevingsproces kan bijdragen.

Voor het effectief inzetten van consultatie in het (fiscale) wetgevingsproces is het van belang zicht te hebben op de functies van consultatie. In hoofdstuk 4 onderscheid ik vijf functies van consultatie: de notificerende functie, de maatschappelijke functie, de controlerende functie, de anticiperende functie en de politieke functie.

Voor een succesvolle consultatie zijn een goede voorbereiding en een goede uitvoering van de consultatieprocedure noodzakelijk. Daarom behandel ik in hoofdstuk 5 de verschillende fasen van de consultatieprocedure. Bij elke fase beschrijf ik de overwegingen die van belang kunnen zijn voor de keuze van de wijze waarop de consultatieprocedure wordt vormgegeven.

Pas vanaf hoofdstuk 6 is het onderzoek specifiek op fiscale wetgeving gericht. In dat hoofdstuk ga ik op de verschillende partijen in, die bij fiscale wetgevingsconsultatie betrokken kunnen worden. Daarbij worden de partijen verdeeld over twee groepen, belanghebbenden (al dan niet gegroepeerd) en deskundigen (al dan niet gegroepeerd). Gezamenlijk worden ze als stakeholders aangemerkt. In dit hoofdstuk onderzoek ik aan de hand van de in hoofdstuk 4 genoemde functies welke informatie de fiscale wetgever bij de verschillende stakeholdergroepen kan verkrijgen. Elke paragraaf sluit ik af met een tabel waaruit blijkt voor welke functie(s) het geschikt lijkt de betrokken groep stakeholders te consulteren.

In hoofdstuk 7 bespreek ik de verschillende consultatievormen. Dit hoofdstuk brengt in beeld hoe de in hoofdstuk 8 beschreven consultatietechnieken kunnen worden vormgegeven. De consultatievormen deel ik in vier categorieën in. Per categorie bespreek ik de twee uiterste varianten. Tevens ga ik in op de kenmerken van de verschillende consultatievormen en op aspecten die van belang zijn voor de afweging die moet plaatsvinden met het oog op de te maken keuze uit de diverse varianten.

Vervolgens ga ik in hoofdstuk 8 op de verschillende consultatietechnieken in. Een consultatietechniek is de wijze waarop de consultatie verloopt. Van de meest in aanmerking komende consultatietechnieken beschrijf ik de kenmerken en vermeld ik de sterke en zwakke punten, aan de hand van een toetsingskader. Tot slot probeer ik aan de hand van de kenmerken en de zwakke en sterke punten van de consultatietechniek indicaties te geven voor de beantwoording van de vraag in welke situatie(s) de betrokken consultatietechniek kan worden toegepast om een effectief resultaat te bereiken.

Tot slot ontwikkel ik in hoofdstuk 9 op basis van de daaraan voorafgaande hoofdstukken een consultatiemodel dat indicaties geeft voor de beantwoording van de vraag welke consultatietechniek in welk soort gevallen het meest geschikt is en welke partijen daarbij dienen te worden betrokken om het doel van de consultatie te bereiken. Tevens besteed ik aandacht aan de sterke en zwakke punten van de in het model genoemde consultatietechnieken.

2. Het begrip ‘wetgevingsconsultatie’

2.1 Inleiding

Er bestaat geen vaste, algemeen geaccepteerde definitie van het begrip ‘wetgevingsconsultatie’. Verlinden merkt terecht op dat deze term een vlag is die vele ladingen dekt.[48] Verlinden stelt in haar proefschrift de vraag of het nodig is verschillende begrippen als informatie, consultatie, coproductie en medebeslissing, die vaak door elkaar worden gebruikt, in aparte hokjes onder te brengen en nauwgezet af te bakenen.[49] Met Verlinden meen ik dat het lastig is tussen deze begrippen een scherpe grens te trekken, maar het is naar mijn mening wel noodzakelijk. Dat is in de eerste plaats van belang voor de afbakening van dit onderzoek en de betekenis van de resultaten van dit onderzoek en de aanbevelingen aan het slot van dit boek. Bovendien is helderheid over wat wel respectievelijk niet onder wetgevingsconsultatie valt, van belang om in de praktijk bij stakeholders misverstanden te voorkomen. Immers, aangezien het in de praktijk vaak onduidelijk is wat onder wetgevingsconsultatie wordt verstaan, kan dit ertoe leiden dat stakeholders grotere verwachtingen hebben met betrekking tot de invloed die zij op de inhoud van voorgenomen wetgeving kunnen hebben dan in de praktijk haalbaar is.[50] Deze miscommunicatie kan tot onbegrip leiden en tot gevolg hebben dat bij stakeholders ‘consultatiemoeheid’ ontstaat. Consultatiemoeheid kan op haar beurt ertoe leiden dat de bereidheid van stakeholders om aan toekomstige consultaties deel te nemen, afneemt. Een heldere definitie van consultatie kan de kans op dit onbegrip en deze consultatiemoeheid verkleinen.

Daarom kom ik aan het slot van paragraaf 2.2, na een bespreking van de definities die in de literatuur en buitenlandse consultatiehandleidingen worden gehanteerd, tot mijn definitie van het begrip wetgevingsconsultatie. Dat begrip bestaat, zo zal in paragraaf 2.2 blijken, uit drie kernelementen. In de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 werk ik die drie kernelementen uit, waarna ik in paragraaf 2.6 mijn conclusie beschrijf.

2.2 De kernelementen van het begrip ‘consultatie’

2.2.1 Door anderen gehanteerde definities

In de literatuur worden heel diverse omschrijvingen van het begrip ‘consultatie’ gehanteerd. Dit komt mede door de verschillende verbanden waarin consultatie plaatsvindt.[51] Uit de medische sector zijn de volgende begrippen met ‘consult’ afkomstig; ‘naar het consultatiebureau gaan’ en ‘naar de dokter gaan voor een consult’. Bij deze begrippen wordt een deskundige geraadpleegd.

[48] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 242.
[49] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 242.
[50] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 241.
[51] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240.

Een andere variant van het begrip consultatie is (inter)collegiale consultatie. Dit wordt ook wel intervisie genoemd. Bij intercollegiale consultatie vindt overleg tussen personen plaats (meestal collega's), met als doel het optimaliseren van het functioneren van de deelnemers, aldus Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal. Deze vorm van consultatie vindt met enige regelmaat in het onderwijs plaats. Evenals in medisch verband, vindt ook bij intercollegiale consultatie raadpleging plaats. Ook kan consultatie in die verbanden op overleg zien. Van Dale Groot woordenboek noemt raadplegen als synoniem van consultatie.

Ook bij het begrip wetgevingsconsultatie verwacht ik dat het kernelement raadpleging en van belang is.

Er bestaat geen vaste en algemeen geaccepteerde definitie van het begrip wetgevingsconsultatie.[52] In sommige definities ziet consultatie op het verstrekken van informatie. Andere definities beschouwen consultatie als gedeelde besluitvorming. Verlinden heeft in haar onderzoek verschillende omschrijvingen van het begrip consultatie vermeld die in de internationale literatuur en rapporten in omloop zijn.[53] Verlinden verwijst naar de OESO, de participatiewijzer [54] en naar de Europese Commissie.[55] Daarnaast verwijst Verlinden regelmatig naar het rapport van Popelier e.a.; Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk.[56]

Ook Popelier e.a. vermelden verschillende omschrijvingen van het begrip consultatie.[57] Zij verwijzen naar de omschrijvingen van de OESO, de Europese Commissie, de Ierse consultatiehandleiding en de Canadese consultatiehandleiding. Popelier e.a. betogen dat uit de diverse omschrijvingen twee elementen naar voren komen. Het eerste element bestaat uit het betrekken van externe belanghebbenden en deskundigen bij de besluitvormingsprocedure, welke twee groepen zij samenvattend als 'stakeholders' aanduiden. Het tweede element is de input die van respondenten wordt gevraagd in de vorm van informatie en/of meningen, die een rol kunnen spelen in de verdere ontwikkeling van wetgeving (samengevat als 'input').[58] Verlinden betoogt dat deze twee elementen 'onontbeerlijk' zijn om van consultatie te kunnen spreken.[59]

[52] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 24.
[53] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240.
[54] Zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[55] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240 -242.
[56] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.
[57] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 24-27.
[58] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 27.
[59] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 242.

Popelier e.a. concluderen dat consultaties procedures zijn waarbij het bestuur stakeholders om input vraagt voor de verdere ontwikkeling van het beleid of voorgenomen regelgeving door middel van raadpleging of een adviesaanvraag. Verlinden volgt deze definitie.[60] Verlinden merkt overigens op dat consultatie ruim wordt opgevat en ook vormen van inspraak en participatie kan inhouden.[61] Hoewel deze ruime opvatting het niet eenvoudig maakt het begrip consultatie af te bakenen, concludeer ik dat het begrip consultatie van Popelier e.a. inhoudt dat input wordt gevraagd van stakeholders door middel van raadpleging of een adviesaanvraag.

Anders dan Popelier e.a. en Verlinden, zien Jones en Gammell consultatie als een dialoog. Jones en Gammel omschrijven consultatie als een dynamisch proces van een dialoog tussen individuen of groepen, waarbij standpunten worden uitgewisseld met de doelstelling om de te nemen beslissingen te beïnvloeden.[62] Bij de definiëring van het begrip consultatie van Jones en Gammel wordt niet – in tegenstelling tot de omschrijving van het begrip consultatie door Popelier e.a. en Verlinden – slechts het raadplegen van en het verzoek om advies van stakeholders bedoeld. Jones en Gammel wijzen op de wisselwerking tussen partijen, waarbij het beïnvloeden van de beslissingen het uitgangspunt is.

Ook in de buitenlandse consultatiehandleidingen en in rapporten van de OESO en de Europese Commissie worden verschillende begrippen van consultatie gehanteerd.

In het Background Document on Public Consultation onderscheidt de OESO drie vormen van interactie tussen beleidsmedewerkers enerzijds en geïnteresseerden en belanghebbenden anderzijds, namelijk notificatie, consultatie en participatie.[63] Bij notificatie gaat het om het eenzijdig verstrekken van informatie aan stakeholders, waarbij stakeholders een passieve rol hebben. Consultatie omschrijft de OESO als volgt:

> ‘It involves actively seeking the opinions of interested and affected groups. It is a two-way flow of information, which may occur at any stage of regulatory development, from problem identification to evaluation of existing regulation. It may be a one-stage process or, as it is increasingly the case, a continuing dialogue. Consultation is increasingly concerned with the objective of gathering information to facilitate the drafting of higher quality regulation.’[64]

Bij wetgevingsconsultatie wordt tijdens het wetgevingsproces gezocht naar de meningen en argumenten van geïnteresseerden en belanghebbenden. Dat kan in verschillende fasen van het wetgevingsproces plaatsvinden. Er vindt een voortdurende dialoog plaats waarbij informatie wordt uitgewisseld.

Participatie gaat nog een stap verder; geïnteresseerden worden actief betrokken bij de ontwikkeling van wetsvoorstellen, er is een sterke vorm van tweerichtingsverkeer.

[60] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 242.
[61] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 242.
[62] R. Jones en E. Gammell, The art of consultation, London, Biteback. Publishing 2009, blz. 4 en 115.
[63] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.
[64] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.

De Europese Commissie behandelt in een Mededeling uit 2002 verschillende vormen van interactie tussen de Europese instellingen en belangengroepen. Er vindt interactie plaats via het Europese Parlement door vertegenwoordigers van Europese burgers, maar ook door middel van de geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals het Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Deze commissies voeren regelmatig overleg met belangengroepen. Daarnaast vindt interactie plaats via rechtstreekse contacten met die belangengroepen. Dit is een vorm van consulteren, die door de Europese Commissie 'raadpleging' genoemd. Onder consultatie (raadpleging) verstaat de Europese Commissie het proces waarbij de Commissie externe partijen bij haar beleidsvorming betrekt alvorens zij een beslissing neemt.[65]

In de Code of Practice on Consultation uit 2008 van het Verenigd Koninkrijk[66] wordt consultatie omschreven als een formeel proces om mensen de mogelijkheid te geven input te verstrekken ten aanzien van een specifiek probleem, waarna de input wordt geanalyseerd en gebruikt voor de beleidsontwikkeling.[67] Consultatie is geen openbare stemming. Consultatie is een kwalitatieve activiteit die erop gericht is bewijs te verzamelen om zo efficiënt en effectief mogelijke wetgeving te ontwerpen.

In België (de deelstaat Vlaanderen) is consultatie een van de negen kernelementen die een Regulerings Impact Analyse (RIA) moet bevatten.[68] In de richtlijnen voor de opmaak van een RIA is consultatie niet gedefinieerd. De richtlijn spreekt over het raadplegen van alle relevante betrokkenen. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), het overleg- en adviesorgaan van de Vlaamse sociale partners, [69] heeft het begrip consultatie omschreven als het tijdig participeren van stakeholders in de besluitvorming.[70]

[65] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 17.
[66] Consultatie wordt in het Verenigd Koninkrijk opgevat als een integraal onderdeel van de Regulering Impact Analyse (RIA). Een Regulerings Impact Analyse (RIA) is een instrument dat de potentie heeft de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en mogelijk de productie van wetten te beperken. Hoewel het principe van de RIA in de verschillende landen hetzelfde is, zijn er grote verschillen in de wijze waarop inhoud is gegeven aan de RIA.
[67] HM Government (UK), Code of Practice on Consultation, juli 2008, blz. 9.
[68] Sinds 1 januari 2005 maakt de Vlaamse regering gebruik van een Regulerings Impact Analyse (RIA) voor een gestructureerde analyse van de effecten van voorgestelde regelgeving in vergelijking met alternatieven. Een RIA helpt regelgeving op te stellen die voldoet aan de acht kwaliteitscriteria voor goede wetgeving die in Vlaanderen zijn opgesteld. De RIA is de verantwoordelijkheid van de indiener van ontwerpregelgeving. Richtlijnen voor de opmaak van een Regulerings impact Analyse, 2de versie, mei 2006. Zie <www.wetsmatiging.be>, geraadpleegd in 2013.
[69] De SERV wordt vertegenwoordigd door tien werkgeversorganisaties en tien werknemersorganisaties. Ze bepalen hun gezamenlijke standpunt en formuleren aanbevelingen en adviezen. De SERV heeft twee functies, de SERV functioneert als een orgaan van sociaaleconomisch overleg en de SERV heeft de functie van strategische adviesraad. Zie <www.serv.be>, geraadpleegd in 2013.
[70] SERV (2009), Advies Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn, Brussel 26 oktober 2009, blz. 6.

Ook in Ierland vormt consultatie een essentieel onderdeel van de RIA. In de praktijk bleek echter dat publieke consultaties vaak niet plaatsvonden. Dit kwam voort uit tijdsdruk en doordat de RIA vaak laat in het wetgevingsproces wordt uitgevoerd. Daardoor was de ontwerpregelgeving al in een ver gevorderd stadium en werd om die reden van consultatie afgezien.[71] De OESO verklaarde in het rapport 'Regulatory Reform in Ireland 2001' dat de consultaties niet voldoende consistent werden uitgevoerd.[72] Naar aanleiding van dit rapport zijn in Ierland 'Guidelines on Consultation' opgesteld over de wijze waarop de consultatieprocedure dient plaats te vinden, welke consultatievormen daarbij kunnen worden toegepast en welke vormen in verschillende situaties geschikt zijn. Hiermee wordt beoogd het gebruik van consultaties te laten toenemen en de effectiviteit te vergroten. Volgens de definitie van het begrip consultatie in de Ierse Guidelines on Consultation is consultatie het op gestructureerde wijze zoeken, ontvangen en verwerken van commentaar van alle belanghebbenden en de terugkoppeling op dit commentaar.[73]

2.2.2 De in dit onderzoek gehanteerde definitie

Uit de hiervoor weergegeven omschrijvingen van consultatie blijkt dat de kernelementen van de definities in belangrijke mate overeenkomen. Zo wordt met enige regelmaat gesproken over raadpleging, het betrekken van, het vragen om input en het aangaan van een dialoog. Dit beschouw ik als een eerste element van consultatie. Ook wordt gesproken over belanghebbenden en geïnteresseerden, belangengroepen, externe belanghebbenden en deskundigen en stakeholders. Dit is een tweede element van consultatie. Het is moeilijk te bepalen of en in hoeverre de hiervoor weergegeven definities van consultatie in de praktijk daadwerkelijk verschillen. Ook als verschillende termen worden gebruikt, wordt daarmee misschien soms toch hetzelfde wordt bedoeld. Zo kan het begrip raadplegen in de praktijk op hetzelfde doelen als het begrip consulteren. Met de begrippen belangengroepen, belanghebbenden en stakeholders kan dezelfde groep worden bedoeld. Dit maakt het dan ook moeilijk vast te stellen of en in hoeverre de verschillende formuleringen in de diverse begripsomschrijvingen ook werkelijke verschillen inhouden.

Na kennisneming van al het voorgaande kies ik voor de volgende definitie van wetgevingsconsultatie:

> 'het participeren van stakeholders in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces'.

Deze definitie bestaat uit drie kernelementen: (1) participeren, (2) stakeholders en (3) de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces. Verlinden spreekt ook wel over de gemeenschappelijke krachtlijnen waarin de kern van het begrip 'consultatie' kan worden teruggevonden.[74]

[71] Department of the Taoiseach, Report on the introduction of regulatory impact analysis, July 2005.
[72] OECD (2001) Regulatory reform in Ireland en Department of the Taoiseach, Report on the introduction of regulatory impact analysis, July 2005 .
[73] Department of the Taoiseach (2005), Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies, blz. 3.
[74] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240.

Het eerste element van het begrip wetgevingsconsultatie is '*participeren'*. Participatie is een vorm van interactie tussen stakeholders en beleidsmedewerkers. Interactie kan in verschillende vormen voorkomen: van eenzijdig informeren, waarbij de stakeholder een passieve rol heeft en geen invloed kan uitoefenen, tot het werken aan een gezamenlijke aanvaardbare oplossing, waarbij stakeholders de rol van medebeslissers uitoefenen. Om de betekenis van het begrip 'participatie' te verduidelijken, zet ik in paragraaf 2.3 de verschillende interactievormen uiteen en analyseer ik de verschillen tussen die interactievormen.

'Stakeholders' is het tweede element van het begrip wetgevingsconsultatie. De partijen die door de overheid worden betrokken bij het wetgevingsproces, kunnen worden aangeduid als stakeholders. Daaronder vallen zowel belanghebbenden als deskundigen. Belanghebbenden zullen direct of indirect door de voorgenomen wet worden geraakt en kunnen om die reden bij de voorbereiding van de wet worden betrokken. Deskundigen kunnen wegens hun deskundigheid bij die voorbereiding worden betrokken. De belangen van deskundigen zullen niet direct of indirect door de voorgenomen wet worden geraakt. In paragraaf 2.4 ga ik nader op het element 'stakeholders' in.

Het derde element van het begrip wetgevingsconsultatie ziet op het moment in het wetgevingsproces waarop de consultatie plaatsvindt, te weten *'in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces'*. Consultatie zou ook in andere fasen van het wetgevingsproces kunnen plaatsvinden. In paragraaf 2.5 benoem ik de verschillende fasen van het wetgevingsproces en licht ik mijn keuze voor de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces toe.

2.2 Kernelement 1: Participatie

Het eerste kernelement van wetgevingsconsultatie betreft participatie. Bij wetgevingsconsultatie *participeren* stakeholders in het wetgevingsproces. Participatie is een vorm van interactie tussen stakeholders en beleidsmedewerkers. Er zijn verschillende interactievormen: ze lopen uiteen van 'geïnformeerd worden' tot 'het werken aan een gezamenlijke aanvaardbare oplossing'.[75]

[75] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44, P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 25-26 en <www.particpatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.

De verschillende vormen onderscheiden zich door de mate van invloed die stakeholders kunnen uitoefenen. De participatiewijzer heeft 44 participatiemethoden genoemd,[76] o.a. het vormen van adviesraden[77], het toepassen van de Delphi-methode[78], het organiseren van een internetpanel [79] , het oprichten van Het Praatcafé [80] en tot slot de Tubberwareparty.[81] Op de website van de participatiewijzer staat dat zij in de eerste plaats is gemaakt voor (en door) medewerkers van gemeenten, maar ook behulpzaam kan zijn voor alle andere overheden en organisaties die burgers bij beleid willen betrekken. De mate van invloed die stakeholders in het wetgevingsproces kunnen uitoefenen, wordt in de participatiewijzer verhelderd door in een participatieladder. Deze participatieladder onderscheidt vier interactievormen die voor mijn onderzoek relevant zijn.[82]

Raadplegen wordt als eerste interactievorm genoemd. Bij deze interactievorm bepaalt de overheid in hoge mate zelf de agenda. De overheid vraagt stakeholders om hun mening en opvattingen over de voorgelegde wetgeving. De rol van de stakeholder is in dit geval de rol van informant en neemt daardoor weinig tijd in beslag. De overheid heeft een ruime vrijheid om te bepalen of de input wordt gebruikt. Ook Edelenbos e.d. behandelen raadplegen als een interactievorm.[83] Zij benadrukken dat bij raadplegen tweerichtingsverkeer optreedt. De overheid raadpleegt stakeholders om bepaalde informatie te verkrijgen. Verlinden merkt op dat de input in de vorm van informatie en/of meningen wordt gevraagd. [84] Ook de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving spreekt over het vragen om input in de vorm van informatie en/of meningen.[85] Er is, nadat de stakeholders input hebben geleverd, voor de overheid ruimte anders te beslissen. De rol van de stakeholder is die van gesprekpartner van de overheid. Echter, de overheid bepaalt daarna de inhoud van de wet. De overheid geeft de mogelijkheid commentaar te geven, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden.[86] De OESO noemt dit kader 'consultation'.[87] Bij consultation wordt tijdens het wetgevingsproces gezocht naar de meningen van geïnteresseerden en belanghebbenden.

[76] Zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[77] Adviesraden bestaan uit burgers die op persoonlijke titel, als vertegenwoordiger van een bepaalde organisatie, of als vertegenwoordiger van een bepaalde bevolkingsgroep, benoemd worden, zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[78] De kern van de Delphi-methode is het bereiken van consensus door middel van een herhaalde bevraging door deskundigen, zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[79] Het internetpanel bestaat uit een groep burgers die regelmatig achter de computer gaat zitten om vragen over een bepaald plaatselijk onderwerp te beantwoorden, zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[80] Het Praatcafé is een methode waarbij een cafésfeer gecreëerd wordt en deelnemers rond tafeltjes over een probleem discussiëren, zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[81] Een Tupperwareparty is een laagdrempelige methode met name geschikt om moeilijk bereikbare groepen, zoals laagopgeleiden, allochtonen of jongeren, te bereiken, <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[82] Zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013.
[83] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[84] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240.
[85] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 22.
[86] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[87] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.

De tweede interactievorm is **adviseren** door stakeholders. Ook bij deze interactievorm stelt de overheid de agenda vast. Stakeholders krijgen informatie over het wetsonderwerp en komen tot een advies. Ze zijn op hun advies aanspreekbaar en kunnen worden gevraagd hun advies te motiveren. De overheid kan beslissen het advies naast zich neer te leggen. Dat passeren van het advies moet de overheid motiveren. Edelenbos e.a. noemen adviseren een interactievorm, [88] waarbij ideeën van stakeholders kunnen worden gedeeld. Net als de participatiewijzer wijzen ook Edelenbos e.a. erop dat de overheid naar de stakeholders dient terug te koppelen wat met hun adviezen is gedaan en welke afwegingen aan de uiteindelijke keuze ten grondslag liggen.

In de derde plaats noemt de participatiewijzer '**coproductie'** als interactievorm. Samen met de overheid wordt een wetsvoorstel uitgewerkt. De rol van de stakeholder lijkt bij deze interactievorm op de rol van de beleidsmedewerker. De stakeholders zijn – in de woorden van Edelenbos e.a. – medebeslisser binnen de gestelde randvoorwaarden en samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid.[89] Het resultaat weegt zwaar mee in de besluitvorming. Uiteraard is ook hier terugkoppeling naar de stakeholders over het resultaat van hun input van belang.

De OESO noemt dit participatie.[90] Stakeholders worden actief bij de ontwikkeling van wetsvoorstellen betrokken. Er is tweerichtingsverkeer. De overheid en de stakeholders komen gezamenlijk een probleemagenda overeen. Zij binden zich gezamenlijk aan een besluit, binnen gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden. De stakeholder is binnen die randvoorwaarden medebeslisser. [91] De overheid werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met de stakeholder samen.[92] De beïnvloeding van het beleid is hier veel sterker dan bij het verzamelen van informatie, zoals bij raadplegen. Stoter en Huls spreken ook wel van onderhandelend wetgeven.[93]

In de vierde plaats vermeldt de participatiewijzer als interactievorm '**meebeslissen'**. De besluitvorming wordt mede aan de stakeholders gedelegeerd. De stakeholders nemen beslissingen binnen het kader dat de overheid stelt. In overleg wordt wetgeving gemaakt. De resultaten van het interactieve proces hebben van rechtswege bindende werking, zo stellen Edelenbos e.a. [94]

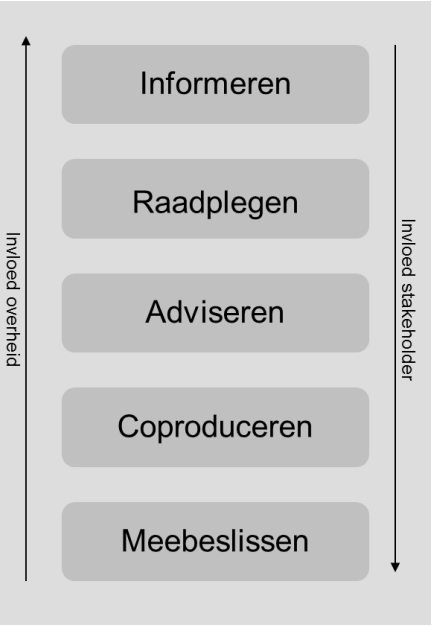
Naast de vier zojuist vermelde interactievormen die de participatiewijzer noemt – raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen – wijzen Edelenbos e.a. op een vijfde interactievorm; **informeren**.[95] Ook de OESO erkent deze interactievorm. Zij noemt deze notificeren. [96] Hierbij worden de stakeholders door de overheid slechts

[88] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemna, Utrecht 2000, p. 43-44.
[89] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemna, Utrecht 2000, p. 43-44.
[90] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.
[91] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[92] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[93] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 20.
[94] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[95] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemna, Utrecht 2000, p. 43-44.
[96] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.

geïnformeerd. Ze krijgen niet de mogelijkheid op de voorgenomen wetgeving input te leveren. De rol van de stakeholders is beperkt tot het aanhoren en opnemen van informatie. De rol van de overheid bestaat uit het geheel zelfstandig opstellen van een wetsvoorstel en het bij de voorbereiding daarvan verstrekken van informatie (voorlichting) aan stakeholders.[97] Informeren is het eenzijdig verstrekken van informatie aan stakeholders, waarbij die stakeholders een passieve rol hebben.[98] Bij informeren als consultatievorm neemt de overheid het initiatief. Daarbij gaat het dus niet om het verstrekken van informatie in het kader van het besluit op en een verzoek op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Op grond van het bovenstaande onderscheid ik vijf interactievormen in een opklimmende mate van beïnvloeding door stakeholders om de rol van de stakeholders en de overheid in zicht te brengen: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

Figuur 2. Vijf interactievormen



De richting van de pijlen in figuur 2 geeft aan bij welke interactievorm de positie van de overheid respectievelijk de stakeholders het sterkst is.

[97] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht: Lemna 2000, blz. 43-44.
[98] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.

Consultatie: raadpleging

In de literatuur wordt consultatie vaak omschreven als raadpleging.[99] Alhoewel dit de meest voorkomende participatievorm is die bij consultatie wordt gebruikt, blijkt uit het bovenstaande dat consultatie mogelijk ook door middel van andere vormen van interactie kan plaatsvinden. De keuze voor een bepaalde interactievorm tijdens de consultatieprocedure zal vaak afhankelijk zijn van het doel van consultatie. Indien met consultatie uitsluitend wordt beoogd stakeholders de mogelijkheid te bieden te anticiperen op de voorgenomen wet, dan kan de interactievorm 'informeren' een geschikte interactievorm zijn.

De participatievorm 'meebeslissen' door stakeholders zie ik niet als een vorm van consultatie. Bij meebeslissen nemen de stakeholders het initiatief en hebben de resultaten van het interactieve proces van rechtswege bindende werking.[100] Dit past niet binnen een rechtstaat als Nederland, waar de volksvertegenwoordiging – samen met de regering – of de regering alleen de wetgevende beslissingen neemt. In dat kader merkt Leyenaar op dat in de praktijk vrijwel nooit sprake is van medebeslissen.[101] Dit geldt eveneens voor coproductie.

Bij de participatievormen 'meebeslissen' en 'coproductie' hebben stakeholders, binnen randvoorwaarden, medebeslissingsrecht. Dat is een andere vorm van betrokkenheid dan participatie door middel van consultatie. Ik reken 'meebeslissen' en 'coproductie' dan ook niet tot vormen van consultatie.

De interactievormen 'adviseren' en 'raadplegen' liggen dicht bij elkaar. Als advies is uitgebracht, zal de overheid, als zij het advies niet overneemt, dit moeten motiveren. Na 'raadplegen' is dat niet verplicht, al zou dat wel passend zijn. In de praktijk wordt na 'raadplegen' vaak volstaan met het vermelden op welke onderdelen de input van stakeholders effect heeft gehad.

Mede omdat in de literatuur consultatie met enige regelmaat wordt omschreven als raadplegen, beperk ik mijn omschrijving van het begrip consultatie tot de interactievorm 'raadplegen'. Hierbij neemt het ministerie het initiatief om de interactie tot stand te brengen. De stakeholder is een van de gesprekpartners. De input van stakeholders is niet bindend. Indien ik in dit onderzoek spreek over consultatie, dan doel ik op het participeren van stakeholders door raadpleging, tenzij ik anders vermeld.

Tot slot van deze paragraaf ga ik nog in op de verschillen tussen consultatie en het houden van een referendum en op de verschillen tussen consultatie en lobbyen.

[99] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 27 en J. Edelenbos, A. Domingo, P. Klok en J. van Tatenhove, Burgers als beleidsadviseurs, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek 2006, blz. 21.
[100] J. Edelenbos, Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemna, Utrecht 2000, p. 43-44.
[101] M. Leyenaar, De waarde van burgerparticipatie, in: Het wegen van publieke waarden, 18 juni 2009, blz. 54.

Nadere afbakening

Een consultatie is geen referendum.[102] Een referendum is volgens Gilhuis een institutie op grond waarvan een besluit dat door een overheidsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volkstemming wordt gemaakt.[103] Gilhuis merkt op dat deze definitie de belangrijkste hoofdkenmerken bevat die de verschillende referendumvormen gemeen hebben. Het eerste kenmerk van een referendum is dat het gaat om een besluit dat door een overheid is genomen of wordt overwogen. Een referendum maakt deel uit van de besluitvormingsprocedure. In de tweede plaats vindt bij een referendum een volksstemming plaats over een bepaalde kwestie. Referenda kunnen in een aantal varianten worden onderscheiden. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen consultatieve (raadplegende) en decisieve (beslissende) referenda.[104] Bij een consultatief referendum krijgen de deelnemers de mogelijkheid een mening te geven over een bepaalde kwestie. Het oordeel van de deelnemers is echter niet bindend. De uitslag van een decisief referendum is daarentegen wel een bindende werking.

Op 16 april 2013 is een wetsvoorstel inzake het correctief referendum aangenomen.[105] Bij een correctief referendum wordt een bepaalde kwestie tot voorwerp van een volkstemming gemaakt en is het oordeel van de deelnemers bindend, ook wel een decisief referendum genoemd. Op deze wijze wilden de indieners van dit initiatiefvoorstel, de Tweede Kamerleden Fokke, Voortman en Schouw, de invloed van burgers op de wetgeving vergroten.

In de werkgroep met de vertegenwoordigers van de Europese Commissie op 19 april 2007 werd treffend verwoord dat het bij consultatie niet gaat om ‘een stem’ van het volk: ‘Internetconsultatie geeft deelnemers geen vote, maar een voice.’[106] Jones en Gammell benadrukken eveneens dat consultatie niet kan worden aangemerkt als een decisief referendum, omdat:

> ‘It is not a vote, nor is it a referendum. Many of those who are consulted and are called ‘consultees’ would like it to be a vote. (…) The essential characteristic of consultation is that opinions are solicited, but the decision-maker is not necessarily bound to abide by what is said.’[107]

[102] Brief minister met het Kabinetsstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62. In deze brief benadrukt de minister van Justitie dat consultatie geen referendum is en niet kan worden gezien als een representatieve enquête.
[103] P.C. Gilhuis, Het referendum, een rechtsvergelijkende studie (diss. Leiden), Amsterdam: Samsom 1981, blz. 28.
[104] P.C. Gilhuis, Het referendum, een rechtsvergelijkende studie (diss. Leiden), Amsterdam: Samsom 1981, blz. 29-32.
[105] Voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken I 2012/13, 30 372, A.
[106] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 17.
[107] R. Jones en E. Gammell, The Art of Consultation, London, Biteback. Publishing 2009, blz. 3.

Op 14 februari 2013 is eveneens het initiatiefvoorstel voor een raadgevend referendum aangenomen, ook wel een consultatief referendum genoemd.[108] Dit voorstel maakt het mogelijk om op initiatief van burgers een consultatief referendum te houden. Het voorstel houdt in dat een referendum wordt gehouden na een inleidend verzoek van ten minste 10.000 kiesgerechtigden en ten minste 300.000 kiesgerechtigden daartoe bij een definitief verzoek de wens kenbaar hebben gemaakt een referendum te willen houden. Het doel van een consultatief referendum is advies in te winnen over voorgenomen wetgeving. De uitslag van het referendum is niet bindend.

Consultatie onderscheidt zich van een raadgevend referendum ten aanzien van het moment waarop de raadpleging plaatsvindt. Consultatie vindt plaats in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces (zie paragraaf 2.5), terwijl een consultatief referendum pas kan plaatsvinden indien een wetsvoorstel openbaar is gemaakt. Daarnaast zijn stakeholders bij een referendum genoodzaakt 'ja-nee' antwoorden te geven, waardoor de inbreng beperkt is.[109] Bij consultatie kunnen tevens gedachten worden gewisseld en informatie en een motivering worden verstrekt.

Weer een andere participatievorm is het volksinitiatief. Dit is een voorstel van een deel van de bevolking tot het nemen van een bepaald besluit. Het gaat dus niet om een voorstel van een overheidsorgaan. Dat is een belangrijk verschil met consultatie.[110]

Consultatie moet ook worden onderscheiden van lobbyen. Lobbyen is het informeel beïnvloeden van de formele besluitvorming.[111] De Beroepsvereniging van Public Affairs (een grote lobbyvereniging) definieert lobbyen als volgt: 'het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om de (politieke en ambtelijke) besluitvorming te beïnvloeden'.[112] Consultatie en lobbyen zijn vormen van stakeholderparticipatie. Toch kan een duidelijk onderscheid worden gemaakt Bij lobbyen wordt het initiatief door stakeholders (meestal belanghebbenden) genomen, terwijl de overheid het initiatief tot een consultatie neemt.[113] De stakeholders willen invloed op de belangenafweging door de wetgever uitoefenen,[114] terwijl bij consultatie verbetering van de kwaliteit van de voorgenomen wetgeving vooropstaat. Verder opereren lobbyisten in het algemeen vertrouwelijk, terwijl consultaties in beginsel kenbaar zijn voor iedereen.

2.3 Kernelement 2: Stakeholders: belanghebbenden en deskundigen, externe en interne stakeholders

[108] Voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken *I* 2012/13, 30 372, A.
[109] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 95.
[110] P.C. Gilhuis, Het referendum, een rechtsvergelijkende studie (diss. Leiden), Amsterdam: Samsom 1981, blz. 99-100.
[111] E. van Venitie en J. Luikenaar, Het grote lobbyboek : de ongeschreven regels van het spel. Amsterdam: Business Contact 2008, blz. 9.
[112] Zie <www.bvpa.nl/public_affairs>, geraadpleegd in 2013.
[113] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 291.
[114] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.

Het tweede kernelement van het begrip consultatie is de partij die wordt geraadpleegd. Verlinden spreekt over het betrekken van belanghebbenden en deskundigen.[115] Ook de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving noemt als kernelement van het begrip consultatie het betrekken van belanghebbenden en deskundigen, die extern zijn aan het besluitvormende orgaan.[116] De Europese Commissie heeft in haar definitie van consultatie het element 'externe partijen' opgenomen:[117] partijen die betrokken zijn bij het beleid, partijen die betrokken worden bij de uitvoering van het beleid en organen die door hun opmerkingen rechtstreeks betrokken zijn bij het beleid.[118]

Het is moeilijk te bepalen of met deze definities daadwerkelijk verschillen zijn bedoeld. In dit onderzoek gebruik ik het begrip 'stakeholders'. Dit begrip zal ik hierna afbakenen.

Friedman en Miles hebben in 2006 onderzoek verricht naar definities van het begrip 'stakeholder'.[119] Dit resulteerde in een tabel met 55 verschillende definities afkomstig uit 75 verschillende teksten. De eerste definitie stamt uit 1963 en is afkomstig van het Stanford Research Institute: 'those groups without whose support the organization would cease to exist'. Uit het onderzoek van Friedman en Miles blijkt dat de definitie van Freeman het meest populair is. Freeman omschreef stakeholders als 'any group or individual who can effect or is affected by the achievement of the organization's objectives'.[120] Dit is een brede definitie.

Aan de hand van de definiëring van het begrip stakeholder door Freeman kom ik tot de conclusie dat zowel deskundigen als belanghebbenden als stakeholder kunnen worden aangemerkt. Een deskundige 'can effect' en een belanghebbende 'is affected' door de verwezenlijking van een voorgenomen wet.

Met Verlinden, Popelier e.a. en de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving deel ik het standpunt dat het van belang kan zijn zowel belanghebbenden als deskundigen bij consultaties te betrekken.[121] Belanghebbenden kunnen naar de mening van Verlinden bij consultatie een nuttige bijdrage leveren vanwege het 'overleg-karakter' bij de voorbereiding van wetgeving. Deskundigen kunnen bij consultatie een belangrijke rol spelen vanwege de onderbouwing van de voorgenomen wet. Zij betoogt:

[115] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 240.
[116] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 22.
[117] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 3.
[118] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 17-18.
[119] A.L. Friedman en S. Miles, Stakeholders: Theory and Practice, Oxford: OUP 2006, blz. 5.
[120] R.E. Freeman, Strategic Management: a stakeholder approach, Cambridge: Cambridge University Press 2010, blz. 46.
[121] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 25, Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 17 en V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 656.

> ‘Beide zijn noodzakelijk voor kwalitatief hoogstaande regelgeving. Onderbouwing zonder overleg resulteert in regelgeving zonder draagvlak; overleg zonder onderbouwing kan leiden tot onrealistische regelgeving.’[122]

Belanghebbenden zijn groepen personen van buiten de wetgevingsinitiërende departementale organisatie, die op een of andere wijze op een (semi)professionele wijze betrokken zijn bij de door wetgeving te reguleren materie, zo stelt Ramlal.[123] Ramlal spreekt van ‘(semi)professionele’ stakeholders aangezien individuele burgers die bijvoorbeeld uit pure interesse het specialistische beleids- en wetgevingsdebat volgen, er naar zijn mening amper zijn en feitelijk niet aan de interactieve ambtelijke wetgevingsronde meedoen. De (semi)professionele stakeholders zijn volgens hem meestal aangesloten bij (semi)professionele organisaties. Belanghebbenden zullen op een positieve of negatieve manier direct of indirect door de voorgenomen wet worden getroffen. Als voorbeeld van belanghebbenden noemt Ramlal verenigingen, koepelorganisaties, brancheorganisaties, sectororganisaties, consultants en lobbykantoren die in contact staan met de ministeries van de overheid.

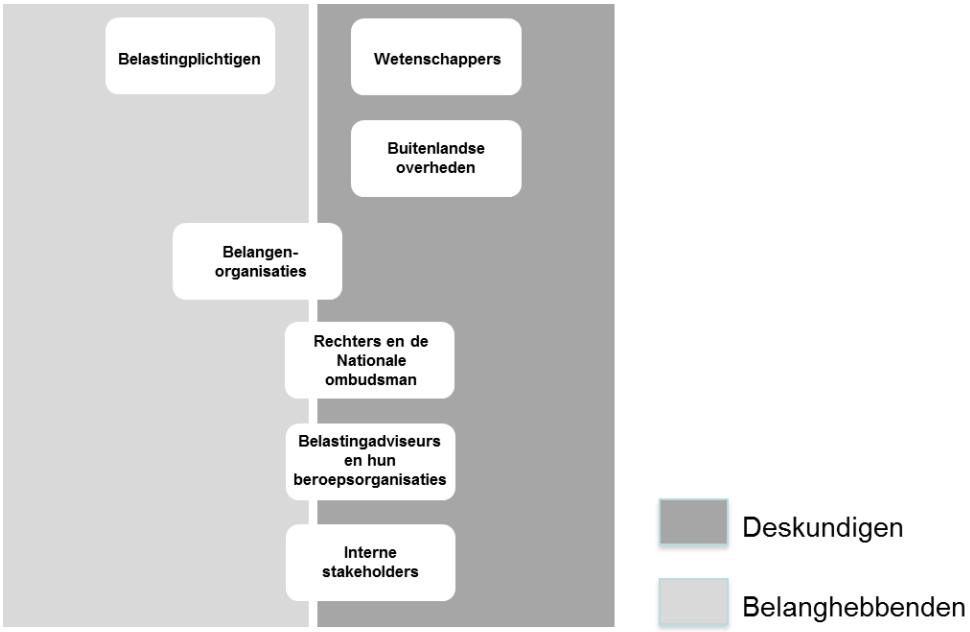
Naar mijn mening kunnen echter ook niet-(semi)professionele stakeholders, zoals burgers, bij consultatie een nuttige bijdrage aan de kwaliteit van de voorgenomen wet leveren. In hoofdstuk 6, paragraaf 3 ga ik hier nader op in. Door interactie met belanghebbenden kunnen met name cognitieve gebreken (een gebrek aan kennis) in de voorgenomen wet beperkt worden of mogelijk zelfs worden voorkomen. Belanghebbenden kunnen immers informatie verstrekken over praktische problemen die in hun dagelijkse leven spelen. Daarnaast kunnen zij de belangen vermelden die worden geraakt.

Deskundigen bezitten specialistische kennis. Zij kunnen bij consultatie onder meer wijzen op alternatieven en niet gesignaleerde effecten van de voorgenomen wetgeving. Dat kan helpen om een tunnelvisie bij de beleidsmedewerkers te voorkomen.

Voor een schematisch overzicht van de te onderscheiden stakeholders verwijs ik naar figuur 3.

Figuur 3. Het onderscheid tussen belanghebbenden en deskundigen

[122] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 656.
[123] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 8.



Met figuur 3 is ook tot uitdrukking gebracht dat sommige stakeholders, afhankelijk van hun rol bij de voorgenomen wet, soms in de positie van deskundige dan weer in de positie van belanghebbende kunnen verkeren. Zelfs kan het voorkomen dat ze gelijktijdig in beide posities verkeren. Dat kan zich bijvoorbeeld bij belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties voordoen. Zij behartigen in de eerste plaats het belang van hun cliënten (belanghebbenden), maar kunnen ook in de positie van deskundige verkeren en in die rol geconsulteerd worden. Als zij zich die dubbele positie bevinden, dient hiermee bij de inrichting van de consultatieprocedure (hoofdstuk 5 De consultatieprocedure) rekening te worden gehouden.

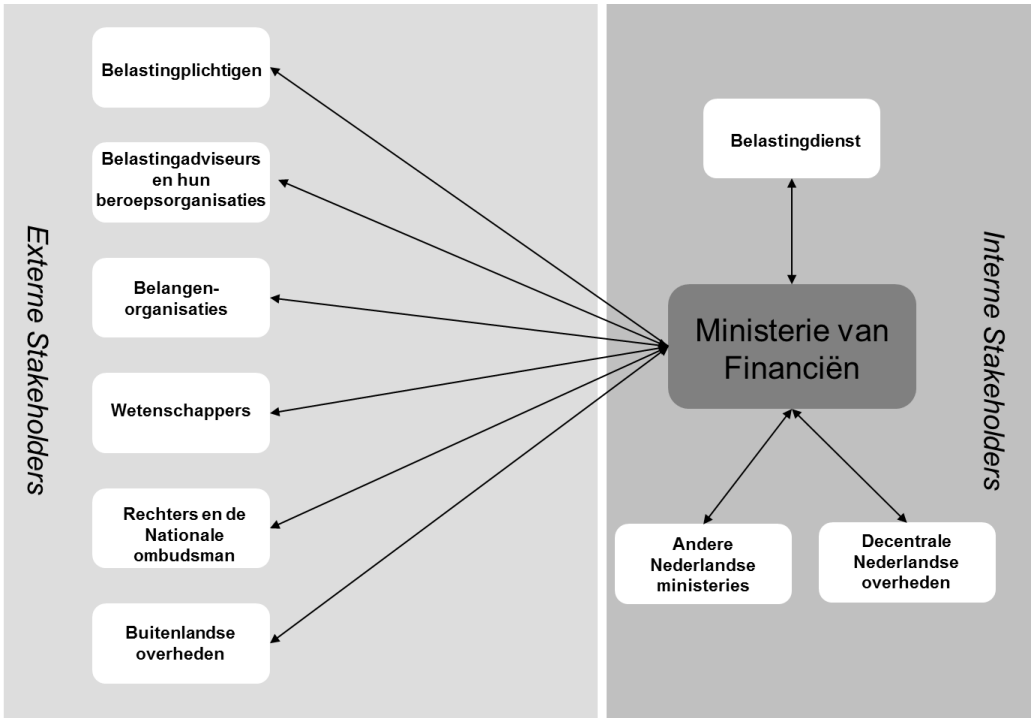
Ook bij belangenorganisaties kan bij consultatie verwevenheid ontstaan tussen het behartigen van belangen en het geven van input op basis van deskundigheid. Ook een rechter kan in een aantal gevallen zowel in de hoedanigheid belanghebbende, als in de hoedanigheid van deskundige optreden, met name indien de voorgenomen wetgeving regels over rechterlijke procedures inhoudt. In hoofdstuk 6 werk ik de in figuur 3 genoemde stakeholders nader uit waarbij ook de verwevenheid van belangenbehartiging en deskundigheid aan bod komt.

Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen *externe* en *interne* stakeholders. In dit onderzoek richt ik mij hoofdzakelijk op *externe* stakeholders. Omdat ik mij tot consultatie door departementen beperk, versta ik in dit onderzoek onder externe stakeholders die stakeholders die niet tot de organisatie van een van de Nederlandse departementen behoren waarvan het desbetreffende wetsvoorstel afkomstig is. Daarbij gaat het onder meer om burgers en hun belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, wetenschappers, rechters, ombudsmannen, andere (niet direct betrokken) departementen en buitenlandse overheden.

Interne stakeholders zijn werkzaam bij een van de Nederlandse departementen of decentrale Nederlandse overheden. Interne stakeholders zijn betrokken bij het tot stand brengen van de voorgenomen wetgeving of met de uitvoering daarvan. Voorbeelden van interne stakeholders bij bijvoorbeeld belastingwetgeving zijn de Belastingdienst, andere ministeries binnen de Nederlandse overheid en decentrale Nederlandse overheden voor zover zij met de uitvoering van die wet zullen worden belast.

Voor een schematisch overzicht van het onderscheid tussen interne en externe stakeholders verwijs ik naar figuur 4.

Figuur 4. Het onderscheid tussen interne en externe stakeholders



2.4 Kernelement 3: Het tijdstip van consulteren tijdens het wetgevingsproces

2.4.1 De verschillende fasen van het wetgevingsproces

In het wetgevingsproces kunnen verschillende fasen worden onderscheiden waarin stakeholders in beginsel zouden kunnen participeren. Voermans en Eijlander onderscheiden binnen het wetgevingsproces negen fasen. Het wetgevingsproces start met de initiatiefase en eindigt met de bekrachtiging en publicatie van de wet. De tussenliggende fasen bestaan uit de departementale voorbereiding, de interdepartementale afstemming, de advisering, het overleg en de consultatie, de behandeling door de ministerraad, de advisering door de Raad van State, de

behandeling door de Tweede Kamer en vervolgens door de Eerste Kamer.[124] Voermans en Ten Napel hebben een aantal fasen van het wetgevingsproces samengevoegd en komen tot de volgende indeling: de (inter)departementale voorbereiding, de behandeling door de ministerraad, de advisering door de Raad van State, de behandeling door de Staten-Generaal en de bekendmaking en inwerkingtreding.[125] Florijn onderscheidt zeven fasen: de agendavorming, de departementale voorbereiding, de behandeling door de ministerraad, advisering door de Raad van State, de behandeling door de Tweede Kamer, de behandeling door de Eerste Kamer en tot slot de bekrachtiging en bekendmaking van de wet.[126]

Het wetgevingsproces vangt aan met de *agendafase* (paragraaf 2.4.2), door Voermans en Eijlander de initiatiefase genoemd. Deze fase vangt aan met het besluit te onderzoeken of er aanleiding is wetgeving voor te bereiden. In deze fase wordt dat nader onderzocht. Het is in de praktijk niet steeds mogelijk precies vast te stellen wanneer deze fase is gestart, constateren Voermans en Eijlander.[127] Het moment waarop de agendafase van start zal gaan, zal mede afhangen van de aanleiding om tot wetgeving over te gaan. Enkele van die aanleidingen zijn: het regeerakkoord, een toezegging van een bewindspersoon, of een plotselinge maatschappelijke gebeurtenis.

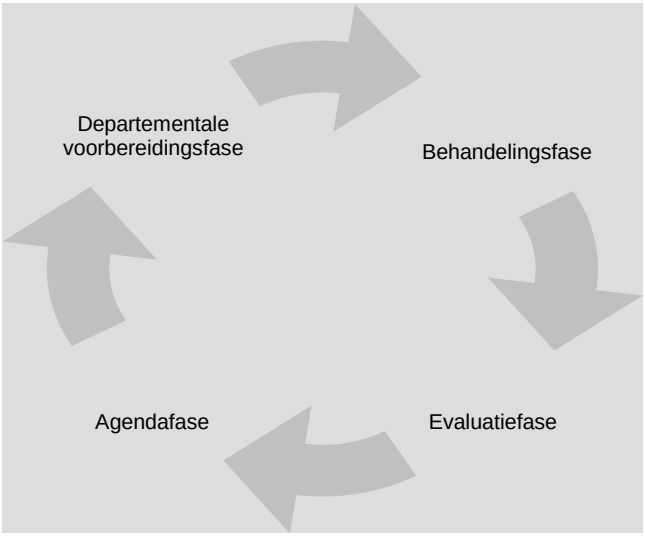
Indien de betrokken minister heeft besloten dat nieuwe wetgeving of een wetswijziging tot stand moet worden gebracht, start de tweede fase: de *departementale voorbereidingsfase* (paragraaf 2.4.3). Overigens is ook de overgang naar deze tweede fase niet altijd duidelijk vast te stellen. De departementale voorbereidingsfase is gericht op het opstellen van een conceptwetsvoorstel. Daartoe worden in deze fase informatie verzameld en deskundigen geraadpleegd.[128] Daarbij worden de doelstelling van de wet, de instrumenten en de uitvoeringsstrategie bepaald. Tevens vindt interdepartementale afstemming plaats. De departementale voorbereidingsfase wordt afgesloten met de indiening van het conceptwetsvoorstel bij de ministerraad.

Zodra het conceptwetsvoorstel bij de ministerraad is ingediend, gaat de *behandelingsfase* van start (paragraaf 2.4.4).[129] De ministerraad besluit na behandeling al dan niet akkoord te gaan met *toezending van het voorstel aan de Raad van State om advies*.[130] Na het advies van de Raad van State wordt besloten of het wetsvoorstel bij de *Tweede Kamer* inderdaad wordt ingediend en, als hiertoe wordt besloten, welke aanpassingen van de tekst of memorie van toelichting worden aangebracht. Nadat de Tweede Kamer met het wetsvoorstel, al dan niet geamendeerd, heeft ingestemd, zendt zij dit naar de *Eerste Kamer*.[131] Als ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard en de Koning de wet heeft bekrachtigd, is de behandelingsfase ten einde. De wet wordt dan bekend gemaakt door *publicatie in het Staatsblad*.

[124] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 310.
[125] W.J.M. Voermans en H.M.Th.D ten Napel, Wetgevingsprocessen in transitie, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie 2012, p. 8.
[126] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 92 e.v.
[127] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 310-311.
[128] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 311.
[129] Artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Ministerraad bepaalt dat: De raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.
[130] Op grond van artikel 73 van de Grondwet wordt de Raad van State gehoord over voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en voorstellen tot goedkeuring van verdragen.
[131] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 329.

Als de wet enige tijd in werking is kan worden geëvalueerd of de doelen zijn bereikt: de *evaluatiefase* (paragraaf 2.4.5). De wetgever moet er steeds op letten wat in de praktijk de effecten van de wet zijn, of de beoogde doelen worden gehaald en of onwenselijke, niet beoogde, neveneffecten optreden. De evaluatiefase kan nieuwe ideeën opleveren, die mogelijk weer tot nieuwe wetgeving leiden. Op dat moment kan weer opnieuw een agendafase van start gaan. Dit is wat Voermans en Eijlander het cyclische karakter van wetgeving noemen.[132] Voermans en Eijlander en ook Ten Napel en Florijn duiden deze fase overigens niet uitdrukkelijk aan als een afzonderlijke fase van het wetgevingsproces aan. Onderstaande figuur geeft dit cyclische karakter van het wetgevingsproces weer.

Figuur 5. De vier fasen van het wetgevingsproces



De OESO heeft onderzocht of en zo ja, in welke fasen van het wetgevingsproces, in de verschillende OESO-landen consultatie plaatsvindt. Het resultaat is in onderstaande tabel samengevat. De OESO heeft bij dit onderzoek consulatie in vier fasen onderscheiden: consulteren bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving (fase 1), consulteren bij aanvang van het opmaken van een wetsvoorstel (fase 2), consulteren bij het opmaken van de wet (fase 3) en consulteren bij reeds in werking getreden wetgeving (fase 4). Bij de beoordeling van de resultaten van de OESO is van groot belang te beseffen dat de OESO consultatie heel ruim definieert, te weten als een voortdurende dialoog met geïnteresseerden en belanghebbenden.[133]

Tabel 2. Consultatie tijdens de verschillende fasen van het wetgevingsproces van de OESO-landen

OESO-landen	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Australië	Altijd	Ja	Nee	Ja
Oostenrijk	Altijd	Nee	Nee	Ja
België	Soms	Ja	Ja	Ja
Canada	Altijd	Ja	Ja	Ja
Czech Rep.	Altijd	Nee	Ja	Ja
Denemarken	Altijd	Ja	Ja	Ja

[132] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 355.
[133] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.

Finland	Altijd	Ja	Ja	Nee
Frankrijk	Soms	Ja	Ja	Ja
Duitsland	Altijd	Ja	Ja	Ja
Griekenland	Soms	Ja	Ja	Nee
Hongarije	Altijd	Ja	Ja	Ja
IJsland	Soms	Ja	Ja	Nee
Ierland	Altijd	Ja	Ja	Nee
Italië	Soms	Nee	Ja	Ja
Japan	Soms	Ja	Ja	Nee
Korea	Altijd	Ja	Ja	Ja
Luxemburg	Altijd	Ja	Nee	Nee
Mexico	Soms	Ja	Ja	Ja
Nederland	Altijd	Ja	Ja	Ja
Nieuw Zeeland	Altijd	Ja	Ja	Nee
Noorwegen	Altijd	Nee	Ja	Nee
Polen	Altijd	Ja	Ja	Nee
Portugal	Soms	Nee	Ja	Nee
Slovak. Rep.	Altijd	Ja	Nee	Ja
Spanje	Altijd	Ja	Ja	Nee
Zweden	Altijd	Ja	Ja	Ja
Zwitserland	Altijd	Ja	Ja	Nee
Turkije	Altijd	Nee	Ja	Nee
Verenigd Koninkrijk	Altijd	Ja	Ja	-
Verenigde Staten	Altijd	Ja	Ja	Ja
Europese Unie	Altijd	Ja	Ja	Nee

Bron: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report, Table 10. Consultation procedures with affected parties, 2008, blz. 109.

Nederland heeft in het OESO-onderzoek meegedeeld dat bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving publieke consultatie met geïnteresseerden en betrokkenen in elke fase van het wetgevingsproces plaatsvindt. Tabel 3 bevat echter gegevens per land en geeft geen verschillen weer tussen de praktijken van de verschillende departementen in elk land. Uit de onderzoeksresultaten van de OESO kan dan ook niet worden afgeleid of binnen Nederland het ene departement meer geneigd is te consulteren dan het andere. Volgens een andere bron blijkt een aantal ministeries zeer geregeld te consulteren,[134] maar bijvoorbeeld het ministerie van Financiën is daarin vooralsnog terughoudend.

In elke fase van het wetgevingsproces is consultatie denkbaar. De OESO acht consultatie in elk stadium van het wetgevingsproces ook gewenst: vanaf het moment van probleemidentificatie tot en met de evaluatie van wetgeving.[135] Ook sommige andere instellingen en landen lijken dit uitgangspunt te hanteren. Zo consulteert de Europese Commissie gedurende de gehele wetgevingsprocedure, dat wil zeggen vanaf de fase van de beleidsvorming, die voorafgaat aan een voorstel van de Commissie, tot aan de definitieve vaststelling door de wetgevende macht.[136]

[134] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[135] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 1.
[136] Europese Commissie (2002) 704, Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 4.

Hierna zal ik de mogelijke rol van consultatie in de onderscheiden fasen van het wetgevingsproces bespreken. Ik heb ervoor gekozen het wetgevingsproces in vier fasen onder te verdelen: de agendafase, de departementale voorbereidingsfase, de behandelingsfase en de evaluatiefase. Bij deze onderverdeling heb ik mij laten inspireren door de hiervóór beschreven fasen die de OESO onderscheidt. Deze fasen heb ik ingevuld aan de hand van het Nederlandse wetgevingsproces. Bij de bespreking van de rol van consultatie in de vier fasen van het wetgevingsproces zal ik verschillende thema's aanhalen, zoals het belang van openbaarheid, de invloed van tijdsdruk en de mate van invloed die kan worden uitgeoefend door stakeholders. In paragraaf 2.4.6 zal ik uiteenzetten tot welke fase ik mij in de rest van dit onderzoek zal beperken.

2.4.2 De agendafase

In de agendafase worden ideeën besproken en suggesties gedaan voor nieuwe wetgeving. Dit kan leiden tot het besluit om wetgeving voor te bereiden. De agendering kan uit verschillende aanleidingen voortkomen, bijvoorbeeld een afspraak in het Regeerakkoord, een beleidskeuze van de betrokken bewindspersoon, problemen die bij de uitvoering van bestaande wetgeving worden ondervonden en wensen van andere ministeries.[137] Bek e.a. noemen als mogelijke aanleidingen ook wat ambtenaren hebben gelezen in de vakliteratuur, jurisprudentie, conclusies A-G's, kranten, enz., de inbreng van de Raad van State, de inbreng van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer tijdens de parlementaire behandeling en toezeggingen van bewindslieden tijdens de parlementaire behandeling van een andere wet.

Daarnaast kan de invloed van lobbygroepen[138] tot gevolg hebben dat wordt besloten nieuwe wetgeving voor te bereiden. Er zullen regelmatig gesprekken plaatsvinden met – in de woorden van Bek e.a. – invloedrijke lobbygroepen, zoals VNO-NCW en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Hierbij zullen zij hun wensen kenbaar maken over punten die naar hun mening door de wetgever moeten worden aangepakt en mogelijk ook over de inhoud van die wetswijziging.

In de praktijk van de fiscale wetgeving vindt in toenemende mate consultatie in de agendafase plaats. De voornaamste reden is dat in de evaluatiefase problemen met bestaande wetgeving boven water komen. Vervolgens kan dan via consultatie tezamen met de stakeholders worden bekeken hoe die problemen kunnen worden opgelost door bijvoorbeeld nieuwe wetgeving voor te bereiden. Aan het eind van het rondetafelgesprek over het fiscaal vestigingsklimaat benadrukte de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer dat stakeholders te allen tijde welkom zijn om op eigen initiatief input te leveren.

> 'Aarzelt u niet om ons ook buiten deze setting te benaderen. Als u meent prachtige ideeën te hebben, dan kunnen wij daar ons voordeel mee doen en bezien of wij wat moois in elkaar kunnen zetten.'[139]

[137] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 149.
[138] Zoals VNO-NCW, MBK-Nederland, NOB, CV, FB, Vakbond van Verzekeraars, Vakcentrales, Nederlandse vereniging van Banken.
[139] Verslag rondetafelgesprek over het fiscaal vestigingsklimaat, Kamerstukken II 2008/09, 30 107 nr. 10.

Hiermee bood de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën de mogelijkheid deze commissie te benaderen met het oog op de agendering van voorstellen voor aanpassing van wetgeving of nieuwe wetgeving.

Het voordeel van consulteren in de agendafase is gelegen in de grote ruimte die er dan nog bestaat om invloed op de voor te bereiden wetgeving uit te oefenen. In de agendafase zijn immers nog geen besluiten over de inhoud van de eventuele wet genomen. Zelfs staat wellicht de oplossingsrichting nog geheel open. Ook bestaat misschien nog ten volle de mogelijkheid nut en noodzaak van de geagendeerde nieuwe wetgeving ter discussie te stellen.

Echter, consultatie in dit vroege stadium van het wetgevingsproces, kan ook een aantal problemen opleveren.

Ten eerste is het uiteindelijk aan de volksvertegenwoordiging om te beslissen of wetgeving tot stand dient te komen en wat daarvan de inhoud dient te zijn. Consulteren in de agendafase heeft als risico dat in niet-democratisch gelegitimeerde overleggen tussen beleidsmedewerkers en stakeholders essentiële keuzes worden gemaakt om al dan niet wetgeving voor te bereiden en ten aanzien van de inhoud van de voorgenomen wetgeving. Transparantie met betrekking tot de input kan hiervoor een oplossing zijn.

In de tweede plaats kán het een probleem zijn dat, als reeds in de agendafase wordt geconsulteerd, soms in de loop van die fase al de richting van de voorgenomen wetgeving duidelijk wordt en zo al in een heel vroeg stadium bij de geconsulteerde stakeholders bekend wordt. In de loop van de agendafase worden soms essentiële keuzes gemaakt over de inhoud van de voorgenomen wet. Als die essentiële keuzes al in zo'n vroeg stadium aan stakeholders bekend worden gemaakt kunnen zij dan al op de toekomstige wetgeving inspelen: het *anticipatie-effect*. Zo kunnen bijvoorbeeld geconsulteerde belastingadviseurs dan al hun adviezen daarop aanpassen. Als gevolg daarvan kunnen particulieren hun inkomsten- en uitgavenpatroon aanpassen en kunnen ondernemers bepaalde keuzes achterwege laten of uitstellen. De Belastingdienst kan bepaalde processen gaan versnellen of vertragen. Het risico bestaat bovendien dat de geconsulteerde stakeholders voorkennis hebben die andere groepen niet hebben.[140]

Onder omstandigheden kan dat vroegtijdige bekend worden overigens wél wenselijk worden geacht. Bijvoorbeeld als het juist wenselijk wordt geacht belanghebbenden al in een heel vroeg stadium voor te bereiden op de wetgeving die gaat komen, zodat zij juist alle tijd krijgen om daarop te anticiperen en eventueel noodzakelijke veranderingen door te voeren. Bovendien kan door die vroegtijdige bekendheid het draagvlak worden vergroot (zie hfdst. 4, par. 4.3.3.2). Ten slotte kunnen politici soms belang erbij hebben dat wetgevingsplannen in een vroeg stadium bekend worden, bijvoorbeeld in het kader van de verkiezingen om daarmee dan goede naam te maken (zie tevens hfdst. 4, par. 4.3.6).

In de agendafase zal in veel gevallen de tijdsdruk nog niet hoog zijn, zodat tijdsdruk een minder grote rol hoeft te spelen bij de afweging al dan niet te consulteren. Soms is die tijdsdruk echter ook al in deze fase groot, omdat de voorgenomen wet om juridische, maatschappelijke of politieke redenen met spoed tot stand moet komen.

[140] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 657.

2.4.3 De departementale voorbereidingsfase

Nadat in de agendafase het besluit is genomen om wetgeving voor te bereiden, vangt de departementale voorbereidingsfase aan. Mijn onderzoek betreft met name consultatie in deze fase in het wetgevingsproces. Ramlal onderscheidt in zijn onderzoek deze fase in drie subfasen.[141]

Allereerst de *kiemfase*. In deze fase worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel door de verantwoordelijke departementale afdeling vastgesteld. In deze fase zijn hooguit belanghebbenden betrokken die een bijzondere positie innemen in het beleidsveld of direct belang hebben bij het wetsvoorstel. Zij functioneren – in de woorden van Ramlal – als eerste, vertrouwde sparringpartner van het ministerie bij het bepalen van regeringsstandpunten.[142] Zij zullen met name fungeren als klankbord en expertisebron. In de kiemfase wordt door departementen dan ook veel waarde gehecht aan strikte beslotenheid en geheimhouding van de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Als de hoofdlijnen in de kiemfase vaststaan, vangt de *coalitiefase* aan.[143] Het doel van deze fase is om consensus te zoeken met de belangrijkste spelers. Deze fase merkt Ramlal aan als een semi-interne aangelegenheid. In deze fase benaderen de beleidsmedewerkers een beperkte groep belanghebbenden en medewerkers van andere Nederlandse ministeries of van andere onderdelen binnen het eigen ministerie. Aan deze spelers wordt gevraagd over de voorgenomen wetgeving mee te denken. Ook deze fase pleegt voornamelijk in beslotenheid plaats te vinden om het onderhandelingsproces te bevorderen.

De *presentatiefase* vormt volgens Ramlal de laatste fase van de departementale voorbereiding.[144] Aan het begin van de presentatiefase ligt het wetsvoorstel op hoofdlijnen vast. Ramlal stelt dat het ministerie op dat moment voor 80% weet waarop het voorstel zal uitkomen.[145] Met name de randvoorwaarden en de marginale technische punten kunnen in deze fase nog worden aangepast. In de coalitiefase heeft al afstemming plaatsgevonden met de belangrijkste spelers. De overige stakeholders kunnen in de presentatiefase worden benaderd om input te leveren – door middel van een consultatie – op het wetsvoorstel in hoofdlijnen. De consultatie zal in openbaarheid plaatsvinden. De belangrijkste spelers, die reeds informeel input hebben geleverd, kunnen formeel hun reactie kenbaar maken. De presentatiefase is voltooid op het moment dat het wetsvoorstel klaar is en kan worden ingediend.

[141] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 270-271.
[142] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[143] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[144] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[145] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 272.

Consultatie in de departementale voorbereidingsfase heeft als voordeel dat problemen in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd. In deze fase is het nog steeds mogelijk kritische vragen te stellen over onder (on)gewenste (neven)effecten, de doelmatigheid en de effectiviteit, en kunnen nog suggesties over alternatieven worden gedaan. De input die hierover wordt geleverd kan veelal nog worden verwerkt in het conceptwetsvoorstel. Daarmee kan ook worden voorkomen dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer onnodige vertraging oploopt. Kamminga merkt op dat in de departementale voorbereidingsfase geconsulteerd moet worden, omdat de technische briefing (zie paragraaf 2.4.4 De Behandelingsfase) in de parlementaire fase (de behandelingsfase) te laat komt.[146] Ook Voermans en Eijlander betogen dat consultatie moet plaatsvinden voor de behandeling in de ministerraad.[147] Dan is de kans het grootst dat met de uitkomsten van de consultatie nog reëel rekening wordt gehouden.
Consulteren in de departementale voorbereidingsfase heeft echter ook nadelen. In de eerste plaats krijgen de stakeholders in de meeste gevallen beperkte tijd om te reageren, omdat de beleidsmedewerkers in die periode veelal onder flinke tijdsdruk staan om het wetsvoorstel af te ronden. Het risico bestaat dat daardoor onvoldoende tijd beschikbaar is om veel aandacht aan de consultatieprocedure en het bestuderen van de reacties van stakeholders te besteden. Doordat het conceptwetsvoorstel bij de aanvang van de departementale voorbereidingsfase in een vergevorderd stadium is, worden de reacties van stakeholders nogal eens afgedaan met het argument dat die voorstellen niet in de wetssystematiek passen, dan wel op uitvoeringsproblemen of budgettaire beperkingen stuiten.[148] Zowel de OESO als Popelier e.a. hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar een redelijke tijdsplanning van een effectieve consultatieprocedure.[149] In hoofdstuk 5 ga ik hier nader op in.

In de departementale voorbereidingsfase speelt, net als in de agendafase, ook het probleem van openbaarheid. Door stakeholders in de departementale voorbereidingsfase te consulteren, wordt de voorgenomen wetgeving aan hen bekend gemaakt. Burgers, ondernemers, belastingadviseurs, en andere belanghebbenden kunnen hierop inspelen. Bovendien kan daardoor de wens bij hen ontstaan om ook bij het hele verdere wetgevingsproces betrokken te worden. Dat kan tevens ertoe leiden dat de beleidsmedewerkers dan elke stap en aanpassing moeten verantwoorden. Uit de gesprekken met de fiscale beleidsmedewerkers die ik in 2010 heb gevoerd blijkt dat zij het dan ook moeilijk achten een goede balans te vinden tussen enerzijds de openbaarheid van ontwerpwetgeving en anderzijds de positieve effecten en politieke druk van consultatie in de departementale voorbereidingsfase.

2.4.4 De behandelingsfase

Zodra het conceptwetsvoorstel bij de ministerraad is ingediend, start de behandelingsfase. Op de website van de rijksoverheid is een wetgevingskalender opgesteld.[150] Deze kalender geeft een overzicht van lopende wetsvoorstellen, waarbij

[146] A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.
[147] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 322.
[148] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[149] OECD (2006), Regulatory Quality Indicators Report en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.
[150] Zie <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgevingskalender>, geraadpleegd in 2013.

wordt aangegeven in welke fase van de behandelingsfase het wetsvoorstel zich bevindt. De kalender onderscheidt zes fasen. Als de ministerraad akkoord is met het wetsvoorstel en dit voor advies naar de Raad van State is gezonden, is de eerste fase voltooid. Als het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer en de schriftelijke behandeling start, vangt de tweede fase aan. Op het moment dat het wetsvoorstel is aangemeld voor de plenaire behandeling, start fase drie. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaardt en het naar de Eerste Kamer doorzendt, start fase vier. De aanmelding van het wetsvoorstel voor een plenaire behandeling vormt de vijfde fase. Als ook die Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, begint de zesde fase: de publicatie in het Staatsblad.

Een gebruikelijke vorm van consultatie door vaste commissies vanuit de Tweede Kamer tijdens de behandelingsfase is de zogenaamde technische briefing. Bij een dergelijke bijeenkomst wordt de inhoud van een wetsvoorstel technisch toegelicht en wordt vervolgens aan maatschappelijke organisaties de mogelijkheid geboden tot het stellen van technische vragen. Een goed voorbeeld hiervan is de technische briefing in het kader van het Belastingplan 2011. Bij deze bijeenkomst was een groot aantal maatschappelijke organisaties aanwezig, waaronder de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten, het Register Belastingadviseurs, VNO-NCW/MKB-Nederland, FNV, BOVAG, de ANWB en de RAI vereniging.[151] Tijdens deze bijeenkomst werd een tiental presentaties gegeven over de technische onderdelen van het Belastingplan. Aansluitend werd aan de maatschappelijke organisaties de mogelijkheid geboden vragen te stellen. Daarbij werden voornamelijk vragen gesteld van uitvoeringstechnische aard, waarbij in een aantal gevallen specifiek aandacht voor overgangssituaties werd gevraagd.

Naast de technische briefing organiseert de vaste commissie voor Financiën vanuit de Tweede Kamer in deze fase regelmatig een rondetafelgesprek met stakeholders. Een goed voorbeeld hiervan is het rondetafelgesprek op 26 juni 2008 over het fiscaal vestigingsklimaat. Naast vertegenwoordigers van een aantal beroeps- en belangenorganisaties en de belastingadviespraktijk, namen hieraan tevens vier wetenschappers en vijf directeuren uit het bedrijfsleven deel.[152]

Tijdens een wetgevingsoverleg heeft de Tweede Kamer gesuggereerd, naast de technische briefing en de rondetafelgesprekken, ook een consultatie voor maatschappelijke belangenorganisaties te introduceren. De staatssecretaris van Financiën stond hier niet onwelwillend tegenover. Hij merkte op:

[151] Verslag technische briefing maatschappelijke organisaties van het Belastingplan 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 31 066, nr. 93.
[152] Verslag rondetafelgesprek over het fiscaal vestigingsklimaat, Kamerstukken II 2008/09, 30 107 nr. 10.

> 'Bij het belastingplan is het gebruikelijk dat bepaalde maatschappelijke belangenorganisaties de leden van de Tweede Kamer hun reactie, mening en/of wensen ten aanzien van het belastingplan toesturen. De bedoeling hiervan is de Tweede Kamer te voorzien van input bij de behandeling van het belastingplan en waar mogelijk een sturende rol te spelen. Bij het wetgevingsoverleg heeft uw Kamer gesuggereerd een consultatie voor maatschappelijke belangenorganisaties te introduceren. Tijdens een dergelijke consultatie zouden deze organisaties vragen kunnen stellen en zouden onduidelijkheden kunnen worden weggenomen, zodat de politiek zich kan beperken tot de hoofdlijnen. Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik reeds aangegeven hier niet onwelwillend tegenover te staan.'[153]

Het doel van dergelijke consultaties nadat het belastingplan is bekendgemaakt, is de leden van de Tweede Kamer van input te voorzien voor de behandeling van het belastingplan. Deze consultatie dient dan ook direct na het publiceren van het belastingplan plaats te vinden en tijdig voor de behandeling van het belastingplan door de Tweede Kamer.

Uit onderzoek dat ik samen met Lubbers heb gedaan naar het effect van de wetscommentaren van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs die in de behandelingsfase tot stand komen, is gebleken dat de staatssecretaris van Financiën haar wetscommentaren tot wijziging van een wetsvoorstel zelden overneemt. In dat verband is betoogd:

> 'Wij spreken het vermoeden uit dat een deel van de voorgestelde wijzigingen wel zou worden overgenomen indien het wetsvoorstel zich nog in de voorbereidende fase zou bevinden en nog niet door de ministerraad zou zijn aangenomen.'[154]

Bij de aanvang van de parlementaire behandeling staan de hoofdlijnen van de wet vast. Er is in de praktijk dan maar weinig ruimte om nog wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Dat zal bij nota van wijziging van de regering of bij amendement van de Tweede Kamer moeten plaatsvinden. Dat is veel minder eenvoudig dan het aanbrengen van wijzigingen in de departementale voorbereidingsfase.

Het probleem van openbaarmaking, dat zich in de agendafase en in de departementale voorbereidingsfase kan voordoen, speelt geen rol meer zodra het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Immers, zodra het wetsvoorstel daar is ingediend, wordt het openbaar gemaakt. Ook de tijdsdruk die in de departementale voorbereidingsfase vaak hoog is, is bij een deel van de wetten tijdens de parlementaire behandeling vaak minder sterk. Het is aan beide Kamers hoe snel zij het wetsvoorstel willen behandelen. Als zij het belangrijk achten, kunnen zij ervoor kiezen alle aandacht aan kritische geluiden vanuit de samenleving te besteden en de regering te verzoeken het wetsvoorstel alsnog aan te passen en – wat betreft de Tweede Kamer – overwegen om amendementen in te dienen.

2.4.5 De evaluatiefase

[153] Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55.
[154] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, Wetgevingsadvisering door de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, Leiden 2009.

Zodra de wet in werking is getreden, behoort een evaluatie plaats te vinden.[155] Bij evaluatie gaat het om een beoordeling op basis van realisaties.[156] Voor de evaluatie is informatie nodig ten aanzien van de uitvoering en effecten van de wet. Hiervoor is empirisch overzoek nodig. Er kan een effectenanaylse worden gestart. Dit betekent dat wordt onderzocht welke ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben plaatsgevonden sinds de inwerkingtreding van de wet en in hoeverre deze hieruit zijn voortgekomen. Ook kan worden volstaan met een doelbereikanalyse. Dit betekent dat ex post wordt onderzocht in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt.[157] De causaliteitsvraag – de vraag of het resultaat volgt uit de inwerkingtreding van de wet – wordt bij deze analyse niet beantwoord.

In de evaluatiefase worden onvolkomenheden in de wet of in de uitvoering daarvan teruggekoppeld naar de wetgever en de uitvoerder.[158] Consultatie kan een bijdrage leveren aan deze terugkoppeling. Stakeholders komen in aanraking met de wet en kunnen daardoor (neven)effecten en uitvoeringsproblemen signaleren. Daarnaast kan nader worden bekeken welke handhavingssystemen kunnen worden toegepast en hoe de wetgeving uitpakt voor belastingplichtigen en andere belanghebbenden.[159] In de evaluatiefase kan informatie en kennis worden verkregen die leidt tot nieuwe suggesties en ideeën waarop een nieuwe agendafase van start kan gaan. Zo krijgt het ministerie van Financiën nadat de wet is ingevoerd, nog geregeld opmerkingen. Die kunnen leiden tot wetswijzigingen, reparatiewetgeving of aanpassing van de uitvoeringsregelingen.

Een voorbeeld van een evaluatie van een wet is de evaluatie van de belastingherziening van de inkomstenbelasting. Op 1 januari 2001 is de Wet op de inkomstenbelasting 1964 vervangen door Wet inkomstenbelasting 2001. Bij de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is vastgelegd dat deze belastingherziening in 2005 zou worden geëvalueerd. In het rapport 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001' heeft deze evaluatie ook daadwerkelijk plaatsgevonden.[160] De evaluatie is hoofdzakelijk door medewerkers van het ministerie van Financiën, (waaronder de medewerkers van de Belastingdienst) uitgevoerd. Bij de uitvoering van de evaluatie is gebruik gemaakt van consultatie. Een extern bureau heeft 300 belastingadviseurs en 50 verzekeringsadviseurs geconsulteerd door middel van het verrichten van een enquête-onderzoek. Daarnaast is gesproken met de vertegenwoordigers van twee vakbonden en de ouderenbond aangezien zij belastingplichtigen helpen bij het doen van aangiften. Dit gesprek had betrekking op de ervaringen met de heffingskortingen. Ook is aan een aantal overkoepelende organisaties, zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en de Vereniging Eigen Huis, gevraagd hun ervaringen met de belastingherziening schriftelijk aan te leveren.

Het doel van de evaluatie van de belastingherziening is als volgt in het voornoemde rapport omschreven:

[155] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 355.
[156] A.C. Rijkers en H. Vordering, Inleiding, in: A.C. Rijkers & H. Vordering (red.) Vijf jaar Wet IB, Deventer: Kluwer 2006, blz. 2.
[157] A.C. Rijkers en H. Vordering, Inleiding, in: A.C. Rijkers & H. Vordering (red.) Vijf jaar Wet IB, Deventer: Kluwer 2006, blz. 2.
[158] J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording, Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 155.
[159] Brief minister over nota 'Vertrouwen in wetgeving', Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1.
[160] Rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 2.

> 'De evaluatie richt zich op het verkrijgen van inzicht in hoeverre de genomen maatregelen in het kader van de belastingherziening hebben bijgedragen aan de doelstellingen van die herziening. Daarbij worden eventuele knelpunten in beeld gebracht. De evaluatie beoogt niet om tot een herhaling te komen van de bij de voorbereiding van de herziening gevoerde discussie.'[161]

Uit de consultatie van belastingadviseurs en de Belastingdienst komt met name naar voren dat box 3 aanzienlijk eenvoudiger is dan het vermogensinkomstenregime van de Wet IB 1964. De meerderheid van de geconsulteerde belastingadviseurs vindt het systeem van heffingskortingen bewerkelijker en ingewikkelder dan het voormalige systeem met belastingvrije sommen.

De consultatie van belastingadviseurs, verzekeringsadviseurs en de Belastingdienst heeft tot een aantal verbetersuggesties geleid. Als verbetersuggesties noemden zij onder meer de herinvoering van de basisaftrek voor lijfrentepremies.[162]

Gribnau e.a. hebben onderzoek gedaan naar deze vorm van terugkoppeling in het belastingrecht.[163] Daarbij ging het expliciet om de ervaringen van de burger met (de uitvoering van) fiscale wetgeving. Zij constateren dat terugkoppeling in de evaluatiefase tot gevolg kan hebben dat gebrekkige regels en een tekortschietende uitvoeringspraktijk als gevolg van dit terugkoppelen worden aangepast.[164]

2.4.6 Onderzoek naar consultatie in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces

Tot slot beschrijf ik tot welke fase van het wetgevingsproces ik mij richt in het onderzoek. In de voorgaande paragrafen heb ik vier fasen van het wetgevingsproces uitgewerkt, namelijk de agendafase, de departementale voorbereidingsfase, de behandelingsfase en de evaluatiefase. In elke fase van het wetgevingsproces is consultatie mogelijk en wellicht ook gewenst. Om de omvang van het onderzoek te beperken beperk ik mij tot de departementale voorbereidingsfase. Voor onderzoek naar deze fase heb ik gekozen aangezien ik verwacht dat consultatie in deze fase het meest effectief werkt. Enerzijds is de beslissing om wetgeving tot stand te brengen reeds genomen. De politieke en beleidsmatige keuzes zijn reeds door de hiervoor aangewezen personen gemaakt in de agendafase en komen in de behandelingsfase weer aan bod. Anderzijds is enkel een wetsvoorstel in hoofdlijnen opgesteld, waardoor wijzigingen nog kunnen worden doorgevoerd.

2.5 Conclusie

[161] Rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 2.
[162] Rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 2.
[163] J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording, Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008.
[164] J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording, Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008.

Aan de hand van literatuur en de buitenlandse definities heb ik consultatie gedefinieerd als: ‘het participeren van stakeholders in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces’. Deze definitie kent drie kernelementen, namelijk (I) participatie, (II) stakeholders (III) het tijdstip van consulteren tijdens het wetgevingsproces.

Participatie vormt het eerste kernelement van het begrip wetgevingsconsultatie. Participatie vindt plaats door de interactie tussen stakeholders en departementale medewerkers. De mate van interactie varieert van het eenzijdig informeren tot het werken aan een gezamenlijke aanvaardbare oplossing. In het kader van het onderzoek versta ik onder consultatie het participeren van stakeholders door ‘raadpleging’. Bij raadplegen neemt het ministerie het initiatief om de interactie tot stand te brengen. De stakeholder is een gesprekpartner. De input van stakeholders is niet bindend.

Het tweede kernelement van het begrip consultatie is ‘stakeholder’. Stakeholders zijn degenen van wie het belang bij de voorgenomen wet is betrokken en zij die specialistische kennis van het onderwerp van de voorgenomen wet hebben. Onder de term stakeholders vallen zowel belanghebbenden, als deskundigen. In een aantal gevallen kan een stakeholder zowel in de hoedanigheid van belanghebbende optreden als in de hoedanigheid van deskundige. In het onderzoek kijk ik voornamelijk naar de externe stakeholders: partijen die niet behoren tot de organisatie van een van de Nederlandse departementen en decentrale Nederlandse overheden, zoals burgers en hun belangenorganisaties, de adviseurs van burgers en organisaties van die adviseurs, ideële belangenorganisaties, wetenschappers, rechters, ombudsmannen en buitenlandse overheden. De interne stakeholders, zoals andere Nederlandse ministeries, decentrale Nederlandse overheden en uitvoeringsorganen, komen beperkt aan bod.

Het laatste kernelement van het begrip consultatie wordt gevormd door het tijdstip waarop consultatie in het wetgevingsproces plaatsvindt. Het wetgevingsproces kan in vier fasen worden onderscheiden: de agendafase, de voorbereidingsfase, de behandelingsfase en de evaluatiefase. Consultatie is in elke fase mogelijk. Maar om de omvang van mijn onderzoek te begrenzen, beperk ik mij in de volgende hoofdstukken tot consultatie in de departementale voorbereidingsfase, omdat juist in deze fase wetgevingsconsultatie vaak zinvol is. Immers, de keuze om een bepaalde wet tot stand te brengen is bij het begin van die fase reeds gemaakt, terwijl beïnvloeding door stakeholders nog in belangrijke mate mogelijk is.

3. De democratische waarde van consultatie

3.1 Inleiding

De basisgedachte van een democratie is dat de bevolking soeverein is of dat overheidsgezag tenminste gebaseerd is op de instemming van de burger. In de meest pure vorm betekent dit dat de burger direct participeert in het besluitvormingsproces over de normen waaraan de burgers zich moeten houden (directe democratie).

In Nederland hebben we een representatieve democratie. Een representatieve democratie is het procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap, zo constateert Oosten.[165] Burgers hebben de uiterste macht – de burgers zijn soeverein, in de woorden van Oosten – maar dragen de uitoefening van de staatsmacht op aan de representanten.[166] De burgers hebben als gevolg hiervan een passieve rol ten aanzien van het vormen van wetgeving door de dominantie van de politiek en de beleidsmedewerkers.[167] De volksvertegenwoordigers verwoorden de wil van de burgers bij het wetgeven en bij het controleren van de regering. De wil van de burgers wordt vertaald in steun voor politieke programma's.[168]

Ten opzichte van de directe democratie heeft een representatieve democratie als voordeel dat het besluitvormingsproces bij het wetgeven efficiënter verloopt, dan wanneer iedere burger kan participeren in debatten over te nemen wetgevingsbesluiten of wanneer per besluit de stemmen van alle burgers geteld moeten worden.

Een gevolg van een representatieve democratie is dat een afstand kan ontstaan tussen de burgers en hun vertegenwoordigers. Deze afstand kan afbreuk doen aan de gedachte van de democratie: de burgers regeren zichzelf. Dat dit meer dan een theoretisch risico is, blijkt uit het Rapport Naar een responsieve overheid. In dit rapport is opgemerkt dat de samenleving steeds meer bestaat uit mondige burgers en goed georganiseerde belangenorganisaties. De roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over regelgeving in voorbereiding wordt dan ook steeds sterker.[169]

Door de burgers te betrekken bij de voorbereiding van besluitvorming (participatie) en het besluitvormingsproces transparanter te maken, komt de basisgedachte van de democratie beter tot haar recht.

[165] W. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 66.
[166] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 62.
[167] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 57.
[168] W. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 82.
[169] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, bijlage C, Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, blz. 1.

M. Wallström, vice-voorzitter van de Europese Commissie, concludeert: 'De deelname van de burgers aan de besluitvorming is onmisbaar voor de democratie'. [170] Een participatieve democratie wordt ingevuld met een actief burgerschap, zo constateert Oosten.[171] Burgers worden direct betrokken. Het actieve burgerschap vervangt niet de representatie. De verbinding tussen burgers en de overheid zorgt bij burgers voor verantwoordelijkheid en vertrouwen, zo constateert Oosten. Burgers voelen zich betrokken bij het beleid en nemen deel aan de wetsvorming.[172] Participatie, het samen handelen, is essentieel voor het slagen van wetgeving omdat het vermogen tot handelen niet alleen berust bij de overheid, zo stelt Oosten.[173]

Scholtes wijst erop dat transparantie een belangrijke waarde in de democratische rechtsstaat is.[174] Het is een doel in zichzelf. Rechtszekerheid en voorspelbaarheid staan hoog in het vaandel. Willekeur en rechtsongelijkheid zijn volgens Scholtes uit den boze en openbaarheid van overheidsinformatie vormt daartoe de basis. Transparantie kan immers bijdragen aan het onderkennen van verschillende gezichtspunten, het debat daarover (argumentenuitwisseling) [175] en een onevenwichtige belangenafweging voorkomen.[176] Transparantie – waaronder het laten zien op basis van welke argumenten en in welke gevallen bepaalde besluiten genomen worden, waardoor democratische controle kan plaatsvinden – is dan ook een belangrijk kenmerk van democratie.[177]

De conclusie kan worden getrokken dat participatie en transparantie twee fundamentele waarden zijn met grote democratische waarde die van groot belang zijn bij de voorbereiding van wetgeving.

De noodzaak van participatie en transparantie is niet slechts een eis die volgt uit de democratietheorie. Het blijkt dat stakeholders ook daadwerkelijke behoefte hebben aan transparantie en participatie, zo volgt uit het ambtelijke rapport Naar een responsieve overheid.[178] Zo hebben burgers de behoefte iets te kunnen zeggen (participeren) om daarmee invloed uit te oefenen.[179] Daarbij verlangen burgers naar zekerheid, ze willen weten waar ze aan toe zijn, zodat ze op nieuwe wetgeving kunnen anticiperen en willen daarom invloed kunnen uitoefenen op de voorgenomen wetgeving.[180]

In de volgende paragrafen onderzoek ik of consultatie een geschikte methode is om aan de democratische eis van participatie en transparantie alsmede de behoefte daaraan in de praktijk tegemoet te komen.

---

[170] Europese commissie (2009) Europese Commissie geeft startsein voor openbare raadpleging over het burgerinitiatief, Brussel, 11 november 2009, IP/09/1696.
[171] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 76.
[172] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 93.
[173] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 93.
[174] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid *(*diss. Universiteit Tilburg*)*, Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 75.
[175] Brief informateur met het Coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven'*,* Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 28-29.
[176] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.
[177] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 75.
[178] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 53.
[179] Ministerie van Justitie, Beelden van de democratische rechtsstaat, Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals, Amsterdam, januari 2006, blz. 33.
[180] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 53.

3.2 Participatie

3.2.1 De democratische eis van participatie

In een democratische rechtstaat moet wetgeving niet over de hoofden van burgers worden vastgesteld, maar in samenspraak met en met instemming van burgers, zo constateert Gribnau. [181] Oosten spreekt in dit kader over een participatieve representatieve democratie.[182] Kenmerken hiervan zijn een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties, een vitale civil society en het gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Met name de politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële organisaties en belangenorganisaties is noodzakelijk binnen een democratische rechtstaat. Ook Stoter ziet de participatie van stakeholders als voorwaarde voor een goed functionerende representatieve democratie. De materiële invulling van het democratiebegrip vereist dat:

> ‘de wetgever zijn oor te luisteren legt bij belanghebbenden en deskundigen. De wetgever moet zich op de hoogte stellen van de gedeelde overtuigingen in de samenleving en moet daartoe het gesprek aangaan. Interactie vormt een voorwaarde voor een goed functionerende representatieve democratie.’[183]

Stoter betoogt dat de wetgever zich op de hoogte moet stellen van gedeelde overtuigingen in de samenleving en daartoe het gesprek moet aangaan. De lijnen worden uitgezet door de wetgever. Om aansluiting te vinden bij de stakeholders moet de wetgever kennis nemen van de behoeften, wensen, verlangens, belangen en mogelijkheden van stakeholders. Stakeholderparticipatie is een geschikt middel om deze informatie te verkrijgen.

Door participatie nemen de informatie-uitwisseling tussen de overheid en stakeholders en het wederzijds begrip en consensus toe. Participatie biedt de mogelijkheid draagvlak te vergroten doordat de acceptatie van de wet wordt vergroot. Ook leidt participatie tot verschillende perspectieven op en ideeën over problemen en oplossingen. Zo worden kennis, informatie, vaardigheden en ervaring van stakeholders aangewend, waardoor een betere analyse van het probleemveld kan worden gemaakt en betere oplossingen kunnen worden gecreëerd.[184] Bovendien ontstaan door participatie een democratische attitude en verantwoordelijkheidsgevoel.

[181] J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hoofdstuk 7 paragraaf 1.
[182] W.J. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, par. 5.2.
[183] W.S.R. Stoter, ‘Wetsvoorbereiding via internet’, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.
[184] Raad voor het openbaar bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005.

Het vereiste van participatie in een democratische rechtstaat is (mede) verankerd in het zorgvuldigheidsbeginsel. [185] Bestuurders zijn verplicht elke beslissing zorgvuldig te nemen. Hieronder valt onder meer het betrekken van stakeholders bij het nemen van de beslissing. Dit betekent overigens niet dat bestuurders daarmee verplicht zijn in alle gevallen stakeholders te raadplegen. Het formele zorgvuldigheidsbeginsel eist van bestuursorganen dat alle relevante feiten en omstandigheden worden onderzocht, voordat een beslissing wordt genomen. Daarbij merken Burkens e.a. op dat soms informatie alleen te verkrijgen is via stakeholders. Zij wijzen erop dat het zorgvuldigheidsbeginsel slechts in een beperkt aantal gevallen de overheid verplicht tot het raadplegen van stakeholders.[186]

Dat stakeholders ook daadwerkelijk behoefte hebben te participeren, blijkt uit de verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals van het ministerie van Justitie.[187] De burger wil niet (meer) dat er zo maar over hem wordt geregeerd, maar wil meepraten en gehoord worden.

3.2.2 Participatiemethoden

Er zijn verschillende participatiemethoden. Niet elke methode komt tegemoet aan de participatiebehoefte van stakeholders of past binnen een representatieve democratie. De participatie van stakeholders aan de besluitvorming gebeurt in de eerste plaats indirect door het kiezen van de volksvertegenwoordiging (actief kiesrecht). Daarnaast kunnen stakeholders tevens direct participeren door middel van een referendum (zie hfdst. 2, par. 2.3). In de derde plaats kunnen stakeholders participeren door een lobby te starten (zie hfdst. 2, par. 2.3).

Een ander geschikt instrument om participatie in de democratische rechtsstaat te waarborgen, is consultatie. Door middel van consultatie worden stakeholders betrokken bij het wetgevingsproces en wordt toegang geboden aan stakeholders die anders dreigen niet gehoord te worden.[188]

3.2.3 Participeren door middel van consulteren

Consultatie is een geschikt middel om tegemoet komen aan de participatiebehoefte van stakeholders of de ambtelijke beleidsmedewerkers en de noodzaak van participatie in een democratische rechtsstaat. Leyenaar merkt op dat participatie zowel vanuit de overheid, als vanuit de stakeholders van belang is:

[185] Het formele zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb heeft geen betrekking op de voorbereiding van formele wetten, maar is wel een uiting van een brede ongeschreven beginsel. Hetzelde geldt voor het materiële zorgvuldigheidsbeginsel.
[186] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 277.
[187] Ministerie van justitie, Beelden van de democratische rechtsstaat, Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals, Amsterdam, januari 2006, blz. 33.
[188] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 41.

> Vanuit de overheid bezien is participatie van belang vanwege de kwaliteit van en het draagvlak voor een te nemen besluit. Vanuit de betrokken burger is deelname relevant om een eigen individueel belang te behartigen en vanwege het meedoen zelf. Men doet kennis en ervaring op en leert mensen kennen.[189]

Door consultatie vindt tijdens het wetgevingsproces interactie plaats tussen stakeholders en beleidsmedewerkers van het ministerie, waardoor de kwaliteit van een wet kan toenemen en draagvlak kan worden gecreëerd. Ook krijgt de stakeholder de mogelijkheid 'mee te doen' en zijn eigen belang te behartigen.

Bij participatie door middel van consultatie bestaat het risico dat bij beleidsmedewerkers van het ministerie het gevoel ontstaat dat hun positie, met als taak het vormgeven van fiscaal beleid en het bereiden van fiscale wetten, in gevaar komt. Deze beleidsmedewerkers bewaken het wetgevingsproces. Een belangrijk onderdeel van hun taak is dat zij een adviserende en coördinerende rol vervullen in het wetgevingsproces. [190] Dit betekent onder meer dat de beleidsmedewerkers wetsvoorstellen ontwerpen. Doordat de stakeholders door middel van een consultatie worden gevraagd na te denken over de inhoud en de vormgeving van een wet, kunnen de beleidsmedewerkers consultatie ervaren als een uitholling van hun taak. Dit kan voortkomen uit het gedrag en de wil van zowel de beleidsmedewerkers, als de stakeholders. Stakeholders willen invloed uitoefenen en beseffen niet altijd dat hun input niet bindend is en lijken – in de woorden van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving – uit te gaan van een 'referendum-achtig effect'.[191] In dat geval hebben stakeholders de verwachting dat zij mogen stemmen en hun stem dan ook bindend is. Als reactie hierop kunnen beleidsmedewerkers de neiging hebben zich terughoudend op te stellen bij de participatie van stakeholders. Hierin schuilt het gevaar dat zij stakeholders zien als een bedreiging in plaats van een partij waarmee zij kunnen samenwerken.

[189] M. Leyenaar, De waarde van burgerparticipatie, in: Het wegen van publieke waarden, 18 juni 2009, blz. 54.
[190] Zie bijvoorbeeld <www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/organisatie/organogram/directoraat-generaal-voor-fiscale-zaken>, geraadpleegd in 2013.
[191] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, bijlage C, Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, blz. 1.

Echter, de positie van de beleidsmedewerkers komt door consultatie niet in gevaar. Zoals Verlinden treffend opmerkt gaat het bij consultatie 'louter om een voorbereidende handeling die niet raakt aan de inhoudelijke beslissingsvrijheid van de overheid'. [192] Consultatie moet dan ook niet worden gezien als een vervanging van het democratische proces van de totstandkoming van wetgeving.[193] Consultatie is een niet-bindende vorm van participatie van stakeholders.[194] Ook naast en ten tijde van een consultatie hebben de beleidsmedewerkers een belangrijke rol bij de totstandkoming van een wetsvoorstel. De ambtenaren zorgen niet alleen voor de vorm, maar ook voor de inhoud van een wetsvoorstel. [195] De wetgevingsjuristen zijn de eindredacteur binnen de ministeriële wetgevingsketen en beoordelen of een conceptwetsvoorstel van een zodanige kwaliteit is dat dit kan worden doorgestuurd naar de ministerraad. [196] Een belangrijke verantwoordelijkheid van de wetgevingsjurist is dat nieuwe wetgeving op een zo harmonisch mogelijke wijze wordt ingepast in of toegevoegd aan de bestaande wetgeving, zo stelt Van Eijkern.[197]

Tot slot wijs ik op drie motto's van Scholtes die het belang van participatie van stakeholders kort en krachtig verwoorden; 'Twee weten meer dan één', 'De wijsheid niet in pacht hebben' en 'De klant is koning'.[198]

3.3 Transparantie

3.3.1 De democratische eis van transparantie

Naast participatie, is transparantie een fundamentele waarde die in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces in acht genomen moet worden. Wetgeving die het algemeen belang dient en burgers het vertrouwen geeft dat naleving in hun belang is, ontstaat als aandacht wordt besteed aan rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.[199] Hirsch Balin merkt op dat de toepassing van deze criteria geen kwestie is van afvinken, maar dat het wetgevingsproces ook transparant moet zijn. Elke burger moet kunnen begrijpen wat speelt, wie wanneer aan zet is en wanneer hij input kan leveren en kennis kan delen.[200] Openbaarheid is daarbij de belangrijkste check op de ambtelijke macht, zo constateert Peters.[201] Burgers worden ingezet als waakhonden, waardoor de publieke verantwoording wordt versterkt. [202]

[192] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 245.
[193] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 23.
[194] Het risico bestaat echter dat feitelijk een druk ontstaat doordat een grote meerderheid een standpunt inneemt.
[195] G.J. Veerman, het meesterschap van de wetgevingsjurist, Den Haag: SDU uitgevers 2001, blz. 25.
[196] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 57.
[197] W.J. van Eijkern, De macht van de zwoegers in het vooronder, in: De jurist-ambtenaar, Zwolle: Tjeenk Willink 1977, blz. 44.
[198] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, tabel 5.1, blz. 112.
[199] E.M.H. Hirsch Ballin, De revitalisering van de wet als primaire rechtsbron in: De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan Kortmann (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2009, blz. 13.
[200] E.M.H. Hirsch Ballin, De revitalisering van de wet als primaire rechtsbron in: De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan Kortmann (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2009, blz. 13.
[201] J. Peters, Van wie zijn zij? De ambtenaren (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011, blz. 10.
[202] J. Peters, Van wie zijn zij? De ambtenaren (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011, blz. 21.

De noodzaak van transparantie volgt niet slechts uit de democratietheorie, maar stakeholders blijken ook daadwerkelijk behoefte te hebben aan transparantie. De behoefte dat de overheid verantwoording aflegt, blijkt uit onderzoek van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Voorlichting alleen is niet meer voldoende:

> 'Verantwoording wordt steeds belangrijker om het vertrouwen van de burger te winnen en te behouden. Daarmee is het verband tussen regering en Staten-Generaal, waarin jegens de volksvertegenwoordiging verantwoording wordt afgelegd, feitelijk een veel complexere driehoek geworden, waarin van bestuurders wordt gevraagd dat zij zich ook rechtstreeks naar de bevolking toe verantwoorden.'[203]

Ook Gribnau wijst op de behoefte van burgers dat de overheid verantwoording aflegt.[204] Hij merkt op dat de wet niet meer enkel een bevel is van de overheid aan de onderdanen. Er moet verantwoording worden afgelegd van de gemaakte keuzes, zodat burgers controle kunnen uitoefenen. Peters merkt op dat er een grote behoefte is aan meer waakhonden. 'De overheid weet steeds meer van haar burgers. Het wordt tijd dat de burgers ook meer te weten komen van hun overheid.'[205]

Voordat ik uiteenzet of, en zo ja, op welke wijze consultatie kan bijdragen aan de transparantie van de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces, sta ik stil bij het begrip transparantie. Wat is transparantie? En welke vormen van transparantie kunnen worden onderscheiden?

3.3.2 Het begrip 'transparantie'

Het begrip transparantie wordt vaak gebruikt, zonder dat daarbij wordt aangegeven wat de betekenis hiervan is. Het begrip kan worden aangemerkt als een buzzwoord,[206] ook wel een zoemwoord genoemd.

[203] Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, In dienst van de democratie, Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Den Haag 2001, blz. 12.
[204] J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 7.2.
[205] J. Peters, Van wie zijn zij? De ambtenaren (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011, blz. 21.
[206] J.L.M. Gribnau, Boekbespreking: J. Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union', Het Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 2006, afl. 2, blz. 201-204.

Onderzoek van Scholtes in circa duizend Kamerstukken heeft haar gebracht tot het onderscheiden van zeven betekenissen van het begrip 'transparantie'. De eerste betekenis is 'hart van de democratie'. Transparantie zorgt voor een kenbare, ontvankelijke en betrouwbare overheid. Betekenis twee is 'empowerment'. Transparantie zorgt voor bescherming en toerusting. Belangen worden behartigd en er is een mogelijkheid om invloed uit te oefenen. In de derde plaats betekent transparantie 'alles onder controle'. Door transparantie kan misbruik worden aangepakt, kosten kunnen worden beoordeeld en de kwaliteit van prestaties kan worden gemeten. Op de vierde plaats wordt de betekenis 'op het (ere)schavot' genoemd. 'Regie over markten' vormt de vijfde betekenis. Dit houdt in dat transparantie kan leiden tot regie over markten, bestaande markten kunnen worden bevorderd of gecorrigeerd en nieuwe markten kunnen worden bewerkstelligd. Ook kan transparantie worden gedefinieerd als 'open kaart'. Zo kunnen misstanden aan de kaak worden gesteld en kan het vertrouwen in het overheid toenemen als gevolg van transparantie. De laatste betekenis van het begrip transparantie is 'TomTom'. Dit houdt in dat transparantie kan leiden tot het kenbaar maken, ophelderen en overzichtelijk maken. Binnen deze betekenissen heeft Scholtes 36 verschillende varianten van het begrip transparantie benoemd.[207] Scholtes merkt op dat juist deze veelzijdigheid van het begrip leidt tot zijn populariteit.[208] Ook in de literatuur heeft Scholtes geen eenduidige omschrijving van het begrip transparantie gevonden.[209] Zij heeft in haar onderzoek een lijst opgesteld met definities van transparantie in de bestuurswetenschappelijke literatuur.[210]

Deze definities heeft Scholtes verdeeld en samengevat in vier groepen: het beschikbaar stellen van overheidsinformatie, verantwoording afleggen, houding en misstanden benoemen.[211]

De meeste definities van het begrip transparantie hebben betrekking op *de toegang tot overheidsinformatie* en op *het afleggen van verantwoording (accountability)*[212]. Ramlal definieert transparantie in zijn onderzoek als: de informatie op een zodanige wijze reduceren dat het de kennisnemer in staat stelt om deze adequaat, zonder gemis van belangrijke informatie, te evalueren. Reduceren betekent in dit kader dat het werkelijke verloop van de wetsvoorbereiding op hoofdlijnen zo goed en nauwkeurig mogelijk wordt samengevat.[213] De definitie van Ramlal sluit dan ook aan bij de eerste definitie(groep) van Scholtes: toegang tot overheidsinformatie.

[207] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 220.
[208] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 221.
[209] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 52. In bijlage A heeft Scholtes een overzicht opgenomen met synoniemen, verwante begrippen en zegswijzen van transparantie en haar tegenstellingen.
[210] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, bijlage C.
[211] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, bijlage C.
[212] Het afleggen van verantwoording kan ook in de behandelingsfase plaatsvinden bijvoorbeeld door middel van het opnemen van de afwegingen in de memorie van toelichting.
[213] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 10.

De toegang tot overheidsinformatie vergroot de kenbaarheid van de overheid.[214] De kenbare overheid laat zien welke wetten gelden en welke besluiten worden genomen, hoe ze worden voorbereid, op welke analyses en (belangen)afwegingen ze berusten. Informatie moet openbaar, toegankelijk en begrijpelijk zijn voor burgers. Bij een kenbare overheid is transparantie gericht op openbaarheid, controleerbaarheid en voorspelbaarheid. Dit betekent in de eerste plaats dat de overheidsinformatie openbaar is. Openbaarheid dient transparantie. Dat vereist een recht op informatie voor burgers.[215] In de tweede plaats ontstaat een kenbare overheid door de controleerbaarheid van het overheidshandelen. Dit kan worden gerealiseerd door burgers de mogelijkheid te bieden het overheidshandelen te zien en te doorgronden.

Het aldus afleggen van verantwoording betekent dat de overheid zich ontvankelijk opstelt ten aanzien van de samenleving.[216] Transparantie is in dit kader een middel. Transparantie raakt de attitude van de overheid. Een ontvankelijke overheid staat open voor de betrokkenheid van burgers, staat tegenwicht van burgers toe en staat voor servicegerichtheid.[217] Dit wordt ingegeven door eigen belang: dit leidt in de samenleving tot meer begrip en meer draagvlak.

Met name de toegang tot overheidsinformatie en het afleggen van verantwoording zijn kernelementen in de meest gebruikte definities van transparantie in de literatuur. Voor dit onderzoek omschrijf ik transparantie dan ook als '*de kenbaarheid van de overheid door middel van de openbaarmaking van overheidsinformatie en het afleggen van verantwoording'*.

3.3.3 Vormen van transparantie

Transparantie komt in verschillende vormen voor.[218] Scholtes maakt onder meer onderscheid tussen procedurele transparantie en inhoudelijke transparantie. Procedurele transparantie houdt in dat het besluitvormingsproces dat aan de beslissing voorafgaat inzichtelijk is voor een derde. Het proces moet zichtbaar zijn en de afwegingen moeten zijn verantwoord.[219] Het moet aan belanghebbenden bekend zijn hoe het proces zal verlopen:

[214] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 96.
[215] Transparantie is nauw verwant met het begrip openbaarheid. Bij een transparant wetgevingsproces moeten de spelregels van het proces begrijpelijk zijn richting stakeholders, zo constateert Ramlal. Communicatie met stakeholders is dan ook essentieel. Openbaarheid houdt in dat de informatie toegankelijk is voor een ieder. De een kan soms niet zonder de ander, zo constateert Ramlal. Als een besluit niet openbaar is, dan kom je niet toe aan de vraag of sprake is van transparantie. M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 11.
[216] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 96.
[217] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, 102.
[218] Scholtes heeft in haar onderzoek 36 verschillende varianten genoemd, zie H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, bijlage B.
[219] J.L.M. Gribnau, Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving, in: A.C. Rijkers & H. Vordering (red.) Vijf jaar Wet IB, Deventer: Kluwer 2006, blz. 58.

> 'zodat achteraf nagegaan kan worden of zich aan de zijde van de gezagsdragers onoorbare praktijken hebben voorgedaan. (…) Transparantie over procedures of processen is gerelateerd aan de waarden van een voorspelbare en betrouwbare overheid.'[220]

Inhoudelijke transparantie vereist dat de uiteindelijke beslissing, de keuze voor een bepaalde regeling, inhoudelijk narekenbaar is.[221] Zoals ik in paragraaf 3.2.1 heb uiteengezet, komt de roep om transparantie voornamelijk voort uit de behoefte aan democratische verantwoording en openbaarmaking van overheidsinformatie. Dit vergt inhoudelijke en procedurele transparantie.[222]

3.3.4 Transparantie creëren door middel van consulteren

Door te consulteren in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces, kan worden tegemoet gekomen aan de noodzaak van en de behoefte aan transparantie.[223] De noodzakelijke informatie om stakeholders een goed beeld te geven van de voorgestelde wetgeving wordt bij de aanvang (maar ook in latere fasen) van een consultatie verstrekt. Dit wordt idealiter opgenomen in een consultatiedocument.[224] Nodig is ook dat in het vervolg van het wetgevingsproces verantwoording wordt afgelegd aan stakeholders over de keuzes die zijn gemaakt. Als gevolg hiervan krijgen stakeholders zicht op de problematiek, de belangen die worden meegewogen en de afwegingen die zijn gemaakt.

Een transparant wetgevingsproces door middel van consultatie brengt echter wel een aantal risico's met zich.

In de eerste plaats bestaat het risico dat interpretatieproblemen ontstaan. Door de openbaarheid van het wetgevingsproces kunnen stakeholders uitlatingen van wetgevingsjuristen verkeerd interpreteren.[225] Dit kan als gevolg hebben dat minder bereidheid bestaat tot een vrije interne gedachtewisseling die tijdens het hele wetgevingsproces nodig is. Een vrije gedachtewisseling is noodzakelijk om tot een goed afgewogen en doordachte beslissing te komen, zo constateert Ramlal.[226] Transparantie-initiatieven die de bezinnings- en onderhandelingsruimte te veel inperken, leveren dan ook een schijntransparantie op. Interpretatieproblemen kunnen vermoedelijk niet geheel worden voorkomen, maar wel worden beperkt. Een heldere communicatie en vastlegging van gedachten, uitlatingen, informatie en beslissingen kunnen bijdragen aan het verminderen van interpretatieproblemen.

---

[220] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, blz. 233.
[221] J.L.M. Gribnau, Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving, in: A.C. Rijkers & H. Vordering (red.) Vijf jaar Wet IB, Deventer: Kluwer 2006, blz. 58.
[222] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 208.
[223] H.H.M. Scholtes, Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg), Den Haag: Boom Lemma 2012, tabel 5.1, blz. 112.
[224] Zie hoofdstuk 5.
[225] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.
[226] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

In de tweede plaats kan ook het contact met stakeholders worden belemmerd als gevolg van de vereiste transparantie tijdens de consultatieprocedure. Stakeholders zijn in een transparante setting minder snel geneigd te zeggen wat zij werkelijk vinden. [227] Stakeholders zijn in een besloten setting meer geneigd het achterste van hun tong te laten zien. In een transparante overlegsituatie bestaat het risico dat stakeholders niet altijd zeggen wat zij werkelijk vinden. Dit is overigens wel afhankelijk van de consultatietechniek en consultatievorm die worden gehanteerd. Bij een face-to-face gesprek, waarbij achteraf alleen een verslag van het gesprek wordt gepubliceerd, kan worden verwacht dat stakeholders minder terughoudend zijn dan bij een openbare hoorzitting.

Tot slot kan worden verwacht dat als gevolg van de openbaarheid van het wetgevingsproces minder onderlinge afspraken tussen het ministerie en belastingplichtigen zullen worden gemaakt. Transparantie leidt tot beperking van de beleidsvrijheid van het ministerie, doordat elke keuze moet worden verantwoord.[228]

Uiteraard dient ook de consultatie zelf transparant te zijn. Zoals Ramlal terecht waarschuwt, kan een besloten en ondoorzichtige belangeninbreng namelijk het gevaar met zich brengen dat eenmaal bij de voorbereiding uit het oog verloren stakeholders ook na de voorbereiding onopgemerkt blijven.[229] Dit kan zich onder meer voordoen indien slechts wordt gesproken met belangenorganisaties en beroepsorganisaties die zich richten op een specifieke groep stakeholders.

Tot slot: transparantie kan op verschillende manieren worden gesymboliseerd en kan overigens ook architectonisch worden gesymboliseerd. [230] Ramlal spreekt bij zijn bespreking van aspecten van het wetgevingsproces, zoals lobbyen, transparantie en parlementair medewetgeven, van een ‘glazen wetgevingshuis’.[231]

3.4 Conclusie

Het doel van dit derde hoofdstuk was te onderzoeken of wetgevingsconsultatie een democratische meerwaarde kan hebben.

---

[227] M.R. Ramlal, ‘Naar een glazen wetgevingshuis?’, Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

[228] Rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, Naar een responsieve overheid, 5 juni 2007 Den Haag, blz. 36.

[229] M.R. Ramlal, ‘Naar een glazen wetgevingshuis?’, Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966. Hoewel Ramlal met name spreekt over transparantie op het punt van belangeninbreng- en afweging tijdens de ambtelijke voorbereiding, zijn de inzichten geschikt voor dit onderzoek – dat een breder perspectief hanteert.

[230] Het kantoorpand van het ministerie van Financiën, aan de Korte Voorhout 7 in Den Haag, heeft na de grote verbouwing van 2009 wel iets weg van een glazen huis. De renovatie van het pand van het ministerie van Financiën heeft in 2009 plaatsgevonden in samenwerking met architect Jeroen van Schooten, met projectleiders Jos Nouwt en Sigrid Pikker, met landschapsarchitect Michael van Gessel en met kunstenaar Johan Tahon. Zie SMAAK special (blad voor de rijkshuisvesting) maart 2009 op <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013. Het ministerie van Financiën heeft bij de recente renovatie een complete metamorfose ondergaan. ‘Meyer en Van Schooten Architecten maakte van het gesloten bolwerk een verrassend open en transparant overheidsgebouw. (…) Financiën had bij de uitschrijving te kennen gegeven behoefte te hebben aan een meer open en transparant ministeriegebouw.’ Zie <www.architectuur.nl/project/renovatie-ministerie-van-financien-den-haag/>, geraadpleegd in 2013.
Voor de renovatie is 75.000 vierkante meter glas gebruikt. Dit levert 150.000 vierkante meter te wassen glasoppervlakte op. Zie SMAAK special (blad voor de rijkshuisvesting) maart 2009 op <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013. Met het gerenoveerde kantoorpand van het ministerie van Financiën wordt dan ook de transparantie en toegankelijkheid van het ministerie gesymboliseerd. Dit lijkt een belangrijke symbolische stap in de goede richting naar een transparant fiscaal wetgevingsproces.

[231] M. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis?

Participatie en transparantie zijn twee fundamentele democratische waarden die belangrijk zijn in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces. Er is in de praktijk ook behoefte aan transparantie en participatie. Stakeholders hebben behoefte aan inspraak; ze willen iets te zeggen hebben over kwesties die hen aangaan. Daarnaast hebben stakeholders de behoefte dat verantwoording wordt afgelegd door de overheid en meer specifiek de wetgever, zodat ze controle kunnen uitoefenen. Ook willen stakeholders vroegtijdig rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen van voorgenomen wetgeving.

Aan de democratische eis en de behoefte aan participatie kan worden tegemoet gekomen door middel van het organiseren van een referendum, een lobby of indirect via de volksvertegenwoordiging. Naast deze mogelijkheden is ook consultatie een geschikte methode om participatie van stakeholders te bevorderen. Door een wetgevingsconsultatie te starten, worden stakeholders betrokken bij het wetgevingsproces. Stakeholders krijgen de mogelijkheid te participeren, zonder dat hun input bindend is.

Ook wordt door middel van consultatie tegemoet gekomen aan de democratische eis van en de behoefte aan transparantie. Bij de aanvang van een consultatie wordt de noodzakelijke informatie verstrekt om stakeholders een goed beeld te geven van de voorgestelde wetgeving. Daarnaast moet tijdens de consultatieprocedure verantwoording worden afgelegd aan stakeholders over de keuzes die zijn gemaakt. Als gevolg hiervan krijgen stakeholders zicht op de problematiek, de belangen die worden meegewogen en de afwegingen die zijn gemaakt.

4. De functies van consultatie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is onderzocht welke democratische meerwaarde wetgevingsconsultatie kan hebben. In dit hoofdstuk zal ik concreter op de functies van wetgevingsconsultatie ingaan. Ik hoop daarmee enige handvatten te bieden waarmee in de praktijk kan worden bevorderd dat bij de voorbereiding van een wet over het consulteren vooral rationele in plaats van vooral gevoelsmatige keuzen worden gemaakt. Het is om verschillende redenen van belang dat de keuzen over het al dan niet consulteren en de wijze waarop geconsulteerd zal worden, zo veel mogelijk op rationele gronden wordt gemaakt. In de eerste plaats kan de betrokken minister door een rationele aanpak die keuzen tegenover de samenleving en het parlement beter verantwoorden. In de tweede plaats is het bij het uitvoeren van de consultatie van belang de stakeholders duidelijk te maken welk doel de minister met de consultatie nastreeft. Die openheid is niet alleen zorgvuldig naar de stakeholders toe, maar ook voor de minister zelf van praktisch belang om zoveel mogelijk te voorkomen dat stakeholders in hun reacties overbodige opmerkingen maken.

Ook buiten Nederland is aan de verschillende functies van wetgevingsconsultatie aandacht besteed. Daarover maak ik nu eerst enkele opmerkingen.

De OESO betoogt dat de functie van consultatie kan worden gezien als het vergemakkelijken en verzamelen van informatie voor het opstellen van kwaliteitswetgeving.[232] Daarnaast wijst de OESO op een aantal meer specifieke functies, zoals de bevordering van vrijwillige naleving van wetten, de bevordering van handhaving van wetten, het verkrijgen van zicht op de (on)gewenste effecten, het blootleggen van alternatieven, het verkrijgen van zicht in de verschillende belangen die zijn betrokken bij de voorgenomen wetgeving, het verkrijgen van feitelijke informatie, het inzichtelijk maken van de administratieve lasten, het identificeren van interacties tussen de verschillende delen van de overheid en een controle op de evenwichtige verdeling van lasten en baten.[233] De Europese Commissie wijst er op dat consultatie bijdraagt aan een efficiëntere beleidsvorming door vroegtijdige raadpleging en de ervaringen uit het verleden. [234]

[232] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 2.
[233] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 2.
[234] Europese Commissie (2001) Europese Governance, Een Witboek, Brussel, 25 juli 2001, blz. 12.

In de consultatiehandleiding van Vlaanderen wordt consultatie omschreven als een methode om onderbouwde wetgeving te verkrijgen.[235] Onderbouwde wetgeving wordt verkregen door het creëren van draagvlak, het betrekken van alle relevante belangen in de besluitvorming, het opsporen van alternatieven en het verkrijgen van praktische informatie. Daarnaast kunnen de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid worden bewaakt door te consulteren. Tot slot kan consultatie bijdragen aan een betere verstandhouding en samenwerking tussen de overheid en stakeholders.[236] Consultatie heeft in het Verenigd Koninkrijk als functie waardevolle informatie aan het licht te brengen die de overheid kan gebruiken om wetgeving op te stellen.[237] In Finland wordt het verkrijgen van feitelijke informatie van minder belang geacht. Daar is consultatie met name gericht op het verkrijgen van consensus tussen de belanghebbende partijen. Consultatie maakt het volgens de Finnen gemakkelijker de naleving van wetten af te dwingen, omdat de belanghebbenden vooraf over de voorgenomen wetten zijn geïnformeerd.[238]

In Nederlandse publicaties is betoogd dat consultatie in de eerste plaats bijdraagt aan een transparant wetgevingsproces.[239] In de tweede plaats verbetert consultatie de kwaliteit van wetgeving. Dat komt mede doordat, zo merken Popelier e.a. op, consulteren helpt bij het inschatten van de gevolgen van voorgenomen wetgeving. De Werkgroep openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving wijst erop dat consultatie het vertrouwen in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de overheid kan vergroten.[240] Daarnaast, zo betoogt de werkgroep, kan consultatie het draagvlak voor en de bruikbaarheid van de voorgenomen wetgeving vergroten. Ook het aandragen van alternatieven wordt aangemerkt als een functie van consultatie.[241] De redactie van Vakstudie Nieuws wijst op de mogelijkheid dat door consultatie potentiële leemtes in voorgenomen wetgeving in beeld worden gebracht.[242]

Uit deze publicaties in binnen- en buitenland blijkt dat de functie van consultatie verschillend wordt omschreven. Enerzijds wordt in die publicaties gewezen op het belang van consultatie voor het wetgevingsproces als zodanig. Anderzijds wordt in die publicaties gewezen op het feit dat consultatie bijdraagt aan een beter product (de wet). Met betrekking tot het product (de wet) zijn onder andere in de kabinetsnota Zicht op wetgeving kwaliteitseisen geformuleerd.[243] In paragraaf 4.2 licht ik deze kwaliteitseisen toe en bespreek ik globaal of en, zo ja, op welke wijze consultatie ertoe kan bijdragen dat aan deze kwaliteitseisen in grotere mate kan worden voldaan.

Vervolgens behandel ik in de paragrafen 4.3.2 tot en met 4.3.6 vijf functies van consultatie, te weten:

---

[235] Richtlijnen voor de opmaak van een Regulerings impact Analyse, 2de versie, mei 2006. Zie <www.wetsmatiging.be>, geraadpleegd in 2013.
[236] Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Kenmerken van goede regelgeving, Brussel 2003, blz. 28.
[237] HM Government (UK), Code of Practice on Consultation, juli 2008, blz. 3.
[238] Zie <www.om.fi/en/Etusivu/Parempisaantely/Kuuleminen>, geraadpleegd in 2014.
[239] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 31-33.
[240] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 53.
[241] M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637 en C. Prins, 'Bruikbare Internetconsultatie', Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1.
[242] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[243] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2.

1. De notificerende functie (paragraaf 4.3.2).
2. De maatschappelijke functie (paragraaf 4.3.3).
3. De controlerende functie (paragraaf 4.3.4).
4. De anticiperende functie (paragraaf 4.3.5).
5. De politieke functie (paragraaf 4.3.6).

Daarbij zal ik in het licht van de betrokken functie beoordelen in hoeverre consultatie eraan kan bijdragen aan de verbetering van het wetgevingsproces respectievelijk aan de verbetering van het product (de wet). Bij elk van die functies vermeld ik een aantal aandachtspunten voor het gebruik van consultatie met het oog op de betrokken functie.

4.2 Consultatie en de kwaliteit van wetgeving

4.2.1 Kwaliteit van wetten en kwaliteit van het wetgevingsproces

Consultaties zijn vooral gericht op de verbetering van de kwaliteit van de voorgenomen wet.[244] Dat roept de vraag op wat kenmerkend is voor een goede wet. Bestaan daarvoor bepaalde maatstaven? En vanuit welk perspectief wordt bepaald of aan zo'n maatstaf is voldaan? Kwaliteit van wetgeving blijkt geen eenduidig begrip te zijn. Concreet inhoud geven aan het begrip 'wetgevingskwaliteit' is dan ook een lastige zaak.[245] Dat komt mede doordat, zoals Eijlander terecht opmerkt, wetten verschillende functies kunnen hebben.[246] Daardoor kan het zijn dat een wet of wettelijke bepaling die in het licht van de ene functie kwalitatief goed is, in het licht van een andere functie kwalitatief niet aan de eisen voldoet. Zo kan een wet doelmatig zijn, maar daardoor wel complex.

De regering heeft in onder andere de nota Zicht op wetgeving een aantal algemene eigenschappen van kwalitatief goede wetgeving vermeld en toegelicht. [247] Deze algemene kwaliteitseisen zijn uitgewerkt en geconcretiseerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in beleidskaders en toetsen. Deze kwaliteitseisen zijn allereerst van belang voor de beoordeling van de vraag of een voorgenomen wet noodzakelijk is en ook voor de beoordeling van de vraag hoe de voorgenomen wet moet worden ingericht.[248]

Een probleem is dat daarmee nog geen concrete normen en meetmethoden bestaan, met behulp waarvan de kwaliteit van een bepaalde wet of wetsvoorstel kan worden gemeten. Rustenburg en Lubbers betogen dat daartoe wetgevingskwaliteitsbeleid ontwikkeld moet worden. [249]

[244] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 28.
[245] P. Rustenburg en A.O. Lubbers, 'Het softwarekwaliteitsmodel als inspiratiebron voor het denken over de kwaliteit van fiscale wetgeving?', Weekblad Fiscaal Recht 2008/1211, blz. 1211-1217.
[246] Ph. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester? In: Bruikbare wetgeving, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007, blz. 38.
[247] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 23.
[248] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 23.
[249] P. Rustenburg en A.O. Lubbers, 'Het softwarekwaliteitsmodel als inspiratiebron voor het denken over de kwaliteit van fiscale wetgeving?', Weekblad Fiscaal Recht 2008/1211, blz. 1211-1217.

Ik licht nu eerst de zes algemene kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving kort toe, waarna ik in paragraaf 4.2.2 onderzoek welk effect consultatie op het verwezenlijken van die kwaliteitseisen zou kunnen hebben.

In de eerste plaats moeten wetten rechtmatig zijn. Omdat ik mij beperk tot formele wetten, gaat het om de volgende eisen: verenigbaarheid met de Grondwet, het unierecht, het internationale recht, en algemene rechtsbeginselen. In dit kader moet ook aandacht worden besteed aan aspecten als het juiste niveau van regelgeving, attributie en delegatie van bevoegdheden, inwerkingtreding en overgangsrecht.

In de tweede plaats dienen wetten doeltreffend en doelmatig te zijn. De vereiste doeltreffendheid of effectiviteit betekent dat de wet moet leiden tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelen.[250] Dit veronderstelt dat de doelstellingen van de voorgenomen wet zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd.[251] De vereiste doelmatigheid ziet op de efficiëntie van een wet. Er mag geen ongunstige verhouding ontstaan tussen de baten en lasten als gevolg van de wet. Bij het toetsen van voorgenomen wetgeving aan deze eis moeten tevens de onbedoelde negatieve neveneffecten in kaart worden gebracht. Voor het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid is mede vereist dat de doelstellingen die aan de wet ten grondslag liggen, helder en volledig worden geformuleerd. Hierbij moet het geheel van doel-middel-relaties worden benoemd, aldus de nota Zicht op wetgeving.[252]

Subsidiariteit en evenredigheid vormen het derde vereiste waaraan wetten moeten voldoen. Waar mogelijk moeten verantwoordelijkheden bij decentrale overheden en maatschappelijke organisaties worden gelegd of gelaten (subsidiariteit). De centrale overheid moet zich zoveel mogelijk beperken tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimumeisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen en het beschermen tegen ongewenste en ontoereikende resultaten.[253] Evenredigheid of proportionaliteit vereist een redelijke verhouding tussen baten en lasten die voortvloeien uit de voorgenomen wet. Deze kwaliteitseis hangt dan ook nauw samen met de eis van doelmatigheid.[254] Zo mogen de voor belanghebbenden nadelige gevolgen van voorgenomen wetgeving niet onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van de voorgenomen wet. Ook is de eis van evenredigheid een aspect van de rechtmatigheidseis.[255] Zo is een wet onrechtmatig als zij tot een onevenredige belasting van bepaalde groepen leidt zonder dat dit op adequate wijze wordt gecompenseerd.

[250] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 25.
[251] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 8.
[252] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 25.
[253] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 26.
[254] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 11.
[255] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 11.

De vierde kwaliteitseis betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. Handhaafbaarheid ziet op de mogelijkheid de naleving van de wet af te dwingen.[256] Deze kwaliteitseis hangt samen met de kwaliteitseis doelmatigheid en doeltreffendheid. Immers handhaving moet tot naleving van de wet leiden, zodat de doelstellingen zo goed mogelijk worden bereikt.[257] Het is van belang te bepalen welke inspanningen nodig zijn voor een effectieve handhaving en welke effectieve handhavingsmethoden voorhanden zijn.[258] Daarnaast moet de wet uitvoerbaar zijn. Daartoe moet bij het ontwerpen van de wet worden beoordeeld of zij op effectieve wijze kan worden geïmplementeerd en welke kosten daaraan verbonden zijn.[259] Daarbij moet ook ervoor worden gezorgd dat de wet zo weinig mogelijk fraudegevoelig en conflictgevoelig zal zijn.[260]

Voor goede wetgeving is in de vijfde plaats vereist dat de regels binnen het rechtsstelsel onderling goed op elkaar zijn afgestemd. Als dit niet lukt, kunnen bij het uitvoeren, naleven en handhaven allerlei problemen ontstaan.[261] De nota Zicht op wetgeving acht onderlinge afstemming in ten minste twee categorieën gevallen noodzakelijk.[262] In de eerste plaats wanneer wetten een verschillend onderwerp hebben, maar door hun effecten toch sterk op elkaar inwerken. In de tweede plaats is onderlinge afstemming gewenst om te voorkomen dat tussen wetten met dezelfde of verwante onderwerpen onnodige verscheidenheid ontstaat.

De zesde kwaliteitseis is dat een wet eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is. Deze eis ziet zowel op de formulering als de structuur en vormgeving van de wet.[263] Bij het ontwerpen van de wet moet ernaar worden gestreefd dat voor een ieder die met de wet in aanraking komt, duidelijk is wat haar bedoeling is, zodat een ieder goed weet waaraan hij zich heeft te houden of welke rechten hij heeft.

Deze zes kwaliteitseisen zien op het product van het wetgeven, dus op het resultaat van het wetgevingsproces. Maar ook het wetgevingsproces dient aan kwaliteitseisen te voldoen, alleen al om te waarborgen dat het resultaat aan de genoemde zes kwaliteitseisen voldoet. In de nota Vertrouwen in wetgeving heeft de regering er op gewezen dat naast de kwaliteitseisen, aandacht moet worden besteed aan een zorgvuldig voorbereidingsproces om werkelijke verbetering van de kwaliteit van wetgeving te bereiken.[264] Zo moeten in een vroeg stadium van voorbereiding kritische vragen worden gesteld over het nut en de noodzaak van de voorgenomen wet, de geschikte beleidsmatige en juridische instrumenten en de mogelijke alternatieven. Ik verwacht dat consultatie hiervoor een geschikt instrument is.[265]

---

[256] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 27 en J.L.M. Gribnau, De belastingrechter in een veranderde trias politica in: Kwaliteit van belastingrechtspraak belicht, Den Haag: SDU 2013, blz. 81.
[257] J.L.M. Gribnau, De belastingrechter in een veranderde trias politica in: Kwaliteit van belastingrechtspraak belicht, Den Haag: SDU 2013, blz. 83.
[258] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 14.
[259] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 13.
[260] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 28.
[261] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 15.
[262] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 29.
[263] S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs, L.F.M. Verhey, Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen, Den Haag: SDU 2003, blz. 16.
[264] Brief minister over nota 'Vertrouwen in wetgeving', Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr 1, blz. 7.
[265] Zie ook P.J.P.M. van Lochem, preadvies Kwaliteit van wetgeving als keuze, in: Kwaliteit als keuze, in: Handelingen NJV 2015 deel 1, paragraaf 3.4.3, die aandacht besteed aan de kansen van publieke deelname voor de wetgevingskwaliteit.

Er zijn nog geen kwaliteitseisen voor het wetgevingsproces opgesteld. Gribnau en Lubbers hebben in hun artikel 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces' een start gemaakt met de zoektocht naar algemene beginselen van een behoorlijke fiscale wetgevingsprocedure.[266] Ze raden aan in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces te consulteren. Hiermee wordt de nadruk gelegd op de rol van consultatie tijdens het wetgevingsproces. Consultatie in die fase kan als gevolg hebben dat degenen die handelen aan openbaarheid zijn onderworpen en zorgvuldig(er) gaan handelen.[267] Daardoor kan zorgvuldige(r) voorbereiding van wetgeving gestimuleerd worden.

Mede met behulp van consultatie kan worden beoordeeld of de voorgenomen wet voldoet aan de zes kwaliteitseisen en in hoeverre de voorgenomen wet of wetswijziging in dat licht moet worden aangepast.[268] In de volgende paragraaf bespreek ik op welke wijze consultatie daaraan kan bijdragen.

4.2.2 De rol van consultatie bij het voldoen aan de zes kwaliteitseisen

In deze paragraaf ga ik per kwaliteitseis kort na of kan worden verwacht dat consultatie kan bijdragen aan de toetsing van de voorgenomen wet aan die kwaliteitseis.[269]

Bij de toetsing aan de eerste kwaliteitseis – het vereiste van rechtmatigheid – kan consultatie van nut zijn door gespecialiseerde juristen te consulteren. Dat kan met name van belang zijn bij het toetsen aan unierecht en internationaal recht.
Om de tweede kwaliteitseis, de doelmatigheid en doeltreffendheid van een wet te toetsen, is het noodzakelijk een zorgvuldige analyse te maken van de maatschappelijke problemen en de maatschappelijke belangen die hierbij betrokken zijn. Vervolgens moet worden bepaald of het maatschappelijke probleem met de voorgenomen wet wordt opgelost. Consultatie van deskundigen en belanghebbenden kan hieraan in de eerste plaats bijdragen daar waar zij inzicht geven in die maatschappelijke problemen en belangen. In de tweede plaats is het van belang als deskundigen en belanghebbenden erop attenderen welke effecten en neveneffecten zij van de voorgenomen wet verwachten en wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Ten derde kunnen deskundigen worden verzocht alternatieven aan te reiken om de doelmatigheid van de wet te vergroten.

[266] J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.
[267] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 219.
[268] J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.
[269] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 31.

Uit de derde kwaliteitseis – subsidiariteit en evenredigheid – volgt in de eerste plaats dat de rol van de centrale overheid is beperkt tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimumeisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen en het beschermen tegen ongewenste en ontoereikende resultaten.[270] Uit de nota Zicht op wetgeving blijkt dat dit veronderstelt dat de overheid, waar mogelijk, niet eenzijdig en direct ingrijpt, maar meer indirect en interactief met de samenleving wetgeving realiseert.[271] Consultatie is hierbij naar mijn oordeel een belangrijk hulpmiddel. Daarnaast is het evenredigheidsbeginsel onderdeel van de derde kwaliteitseis. Door stakeholders te consulteren kan worden beoordeeld of de voorgenomen wet noodzakelijk en geschikt is en niet onevenredige eisen stelt.[272] Ook hierbij kan consulteren van deskundigen informatie opleveren over minder ingrijpende alternatieven.

Ook bij de toetsing aan de vierde kwaliteitseis, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet, kan consultatie een belangrijke rol spelen. De nota Zicht op wetgeving vermeldt verschillende aspecten die een rol spelen bij de tijdens het wetgevingsproces uit te voeren uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Door bij de uitvoerders en gebruikers van de voorgenomen wet, bijvoorbeeld door middel van consultatie, feitelijke informatie in te winnen, kan inzicht worden gekregen in de uitvoerbaarheid van een wet.[273] Consultatie van belanghebbenden kan daarnaast het maatschappelijk draagvlak vergroten. Verwacht mag worden dat dit tot een betere naleving zal leiden, zodat de handhaving wordt vergemakkelijkt.[274] Ook kan, door belanghebbenden systematisch bij de voorbereiding van wetten te betrekken, de verhouding tussen die belanghebbenden en de overheid worden verbeterd. Ook dit kan mede tot een betere naleving bijdragen en dus een eenvoudiger handhaving.

Dat de regels binnen het rechtstelsel onderling op elkaar afgestemd moeten zijn, is de vijfde kwaliteitseis. Consultatie kan hieraan bijdragen door juridische adviezen in te winnen bij juridische specialisten en ook bij uitvoerders, ook van andere departementen, van wie mag worden verwacht dat zij zicht op de aansluiting met andere regelingen hebben.[275]

Tot slot is er de kwaliteitseis ‘eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid’. Om te beoordelen of de voorgenomen wet aan deze kwaliteitseis voldoet, kan het nuttig zijn het conceptwetsvoorstel aan belanghebbenden en deskundigen voor te leggen.[276] Zij kunnen bij uitstek beoordelen of de voorgenomen wet eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is.

Op grond van het voorgaande concludeer ik dat verwacht kan worden dat consultatie in beginsel aan de verbetering van de kwaliteit van wetgeving kán bijdragen.

---

[270] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 26.
[271] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 26.
[272] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 31.
[273] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 32.
[274] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 29 en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 32.
[275] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 32.
[276] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 32.

Natuurlijk staat niet vast dat de input bij wetgevingsconsultatie daadwerkelijk tot verbetering en aanpassing van de voorgenomen wet zal leiden. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats levert de consultatie soms niet voldoende, gerichte informatie van de stakeholders op. Een reden daarvan zou kunnen zijn dat stakeholders nog niet over voldoende informatie beschikken.[277] Daarom moet bij het consultatiedocument adequate informatie worden verschaft, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende rapporten en berekeningen. Maar te veel informatie is ook niet goed. Bij te veel informatie bestaat immers het risico dat stakeholders er niet aan toekomen zich in al deze informatie te verdiepen. In hoofdstuk 5 ga ik hierop nader in.

In de tweede plaats kan consultatie, naar aanleiding van de vele en soms tegenstrijdige reacties van diverse stakeholders, ertoe leiden dat het wetsvoorstel gecompliceerder wordt als gevolg van de keuze van het ministerie om met de gebleken verschillende belangen meer rekening te houden dan in het voorgelegde conceptwetsvoorstel was gedaan.

In de derde plaats is er het probleem dat aan de kwaliteitseisen eigen is, te weten wat in het licht van de ene kwaliteitseis een verbetering is, in het licht van een andere kwaliteitseis een verslechtering oplevert. Zo zal een wet, waarin met het oog op een maximale doelmatigheid en doeltreffend vele bijzonderheden en uitzonderingen worden aangebracht, mogelijk niet voldoen aan de eis dat zij eenvoudig, duidelijk en toegankelijk is.

Op grond van het voorgaande concludeer ik dat door middel van consultatie kan worden beoordeeld of de voorgenomen wet voldoet aan de zes kwaliteitseisen en in hoeverre de voorgenomen wet of wetswijziging in dat licht moet worden aangepast. Om de rol van consultatie tijdens het wetgevingsproces te concretiseren, behandel ik in de volgende paragraaf de functies van consultatie.

4.3 De functies van consultatie

4.3.1 Inleiding

In paragraaf 4.1 heb ik geconcludeerd dat het belang van consultatie enerzijds is gelegen in het wetgevingsproces als zodanig en anderzijds is gelegen in een bijdrage aan een beter product (de wet). Deze kernfuncties zijn nauw met elkaar verweven: een beter proces leidt hoogstwaarschijnlijk tot een beter product. Het is echter mogelijk – mede aan de hand van de literatuur – een verfijning aan te brengen op het punt van de functies van consultatie. In dat kader onderscheid ik de volgende functies:
1. Notificerende functie (paragraaf 4.3.2)

[277] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 35.

Consultatie kan de beschikbare informatie vergroten waarop de keuzes van de wetgever zijn gebaseerd. De notificerende functie onderscheid ik in twee subfuncties. In de eerste plaats kunnen stakeholders alternatieven aanreiken. In de tweede plaats kunnen zij verwachte effecten en neveneffecten signaleren.

2. Maatschappelijke functie (paragraaf 4.3.3)
   De maatschappelijk functie van consultatie is dat zij de afstand tussen de samenleving en de voorgenomen wet kan verkleinen. Deze functie valt in drie subfuncties onder te verdelen. In de eerste plaats kunnen door het consulteren de maatschappelijke belangen in kaart worden gebracht. Ten tweede kan als gevolg van consultatie het maatschappelijk draagvlak worden vergroot. Ten derde kan consultatie leiden tot een verbetering van de verhouding tussen de betrokken burgers en de wetgever.

3. Controlerende functie (paragraaf 4.3.4)
   Consultatie kan ook een controlerende functie hebben, doordat gebreken in de voorgenomen wet worden blootgelegd. Controle kan op veel kwaliteitsaspecten betrekking hebben. In dit onderzoek richt ik mij op de controle op (a) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en (b) de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de voorgenomen wet.

4. Anticiperende functie (paragraaf 4.3.5)
   Consultatie kan een anticiperende werking hebben. Doordat aan stakeholders vroegtijdig informatie over een voorgenomen wet wordt verstrekt, kunnen zij op die wet anticiperen en daartoe tijdig eventueel noodzakelijke maatregelen treffen.

5. Politieke functie (paragraaf 4.3.6)
   De eerste tot en met vierde functie zijn een uitvloeisel van de kernfuncties van consultatie. De politieke functie van consultatie ziet niet op verbetering van het proces of het product maar op het gebruik van consultatie als strategische zet in het politieke spel. De politieke functie onderscheid ik in vier subfuncties; de symboolfunctie, de profilerende functie, de koelkastfunctie en de alibifunctie.

Ik ben van mening dat het van belang is deze vijf functies te onderscheiden, ook al zal in de praktijk een consultatie nogal eens gericht zijn op meer dan één van de vijf functies. Ook kan het zijn dat bij een bepaalde consultatie weliswaar één functie voorop staat, maar dat in feite ook een of meer van de andere functies door de consultatie worden gediend. Zo kan het primaire doel van een bepaalde consultatie het creëren van maatschappelijk draagvlak zijn, maar kan die consultatie mede een controlerende functie hebben doordat uit de reacties gebreken in de voorgenomen wet naar voren komen.[278]

4.3.2 Notificerende functie

[278] Ph. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester? In: Bruikbare wetgeving, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007, blz. 38.

De notificerende functie van consultatie is dat stakeholders door te participeren in het wetgevingsproces informatie overdragen aan het ministerie. Door te consulteren kan het ministerie de deskundigheid en kennis van stakeholders gebruiken.[279] Dat kan doordat stakeholders alternatieven aanreiken (paragraaf 4.3.2.1) of attenderen op verwachte effecten en neveneffecten (paragraaf 4.3.2.2). In de volgende paragrafen licht ik die twee subfuncties toe.

4.3.2.1 Alternatieven aanreiken: beleidsanalytische functie

De kabinetsnota Zicht op wetgeving betoogt dat het denken in alternatieven een centrale plaats in het algemeen wetgevingsbeleid inneemt.[280] In actiepunt 1 van die nota is vermeld dat daarbij aandacht moet worden besteed aan zowel alternatieve instrumenten in plaats van de wet als alternatieven bij de inrichting van de wet. Om onnodige belasting van de samenleving te voorkomen zal – zo licht de kabinetsnota verder toe – steeds moet worden bezien of kan worden volstaan met niet te zware vormen van wetgeving, die voldoende ruimte laten voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. De regering merkt op dat steeds gezocht moet worden naar alternatieven die zo goed mogelijk bij de processen in de samenleving aansluiten.

Ik ben van mening dat het consulteren van stakeholders kan worden benut om goede alternatieven op het spoor te komen. Vanwege de praktijkervaringen en deskundigheid van stakeholders, kan worden verwacht dat zij goed in staat zijn potentiële alternatieven in beeld te brengen. Popelier e.a. spreken in dit kader over de beleidsanalytische functie van consultatie: het in beeld brengen van potentiële alternatieven voor en in wetgeving.[281] Het verzamelen van alternatieven door stakeholders te consulteren beperkt de kans op een tunnelvisie bij het ministerie. Doordat de beleidsmedewerkers die het conceptwetsvoorstel hebben opgesteld, zich daarop mogelijk blindstaren, kan bij hen gemakkelijk een dergelijke tunnelvisie ontstaan, die ertoe kan leiden dat zij gebreken in hun conceptwetsvoorstel niet onderkennen en geen oog hebben voor alternatieven.[282]

Hierna bespreek ik kort een aantal gevallen waarin fiscale stakeholders alternatieven hebben aangedragen.

Het rapport van de Studiegroep Van Rooij[283] draagt twee oplossingen aan om de strijdigheid – die blijkt uit een uitspraak van het Hof van de EU – van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 met het gemeenschapsrecht op te heffen. Overigens achtte het kabinet beide oplossingen niet geschikt.[284]

[279] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62, blz. 4.
[280] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 8 en 51.
[281] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 27.
[282] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 19.
[283] Ministerie van Financiën, Commissie van Rooij, de studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief, Rapport Verbreding en verlichting, 2001.
[284] NvW, Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 8, blz. 7.

Een ander voorbeeld is de consultatie Vennootschapsbelasting. In 2008 werd vanuit de Tweede Kamer, de wetenschap en het Centraal Planbureau naar voren gebracht dat de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 tot een onevenwichtige verdeling van de rentedruk leidde. Enkele wetenschappers en het Centraal Planbureau hebben daarop geadviseerd de groepsrente te defiscaliseren.[285] De staatssecretaris reageerde genuanceerd op deze gesuggereerde oplossing bij brief aan de Tweede Kamer:

> 'Voor de verplichte groepsrentebox zijn in de consultaties geen reële alternatieven naar voren gekomen. Wel speelt nog de vraag of de Europese Commissie uiteindelijk de opvatting van de Nederlandse regering deelt dat een verplichte groepsrentebox geen vorm van verboden staatssteun behelst. Als mogelijk alternatief voor een beperking van de aftrek van deelnemingsrente is van sommige zijden een earningsstrippingmaatregel genoemd.'[286]

Uit dit citaat blijkt dat alternatieven zijn aangereikt tijdens de consultatie.

Voorts wijs ik op de consultatie Vereenvoudiging AWR. Deze consultatie had tot doel de knelpunten in de huidige AWR te inventariseren en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Bij die consultatie heeft het ministerie dan ook uitdrukkelijk verzocht mogelijke alternatieven aan te reiken.[287]

Ten slotte wijs ik op de consultatie in het kader van de totstandkoming van de verpakkingenbelasting. De beleidsmedewerkers die betrokken waren bij de consultatie Verpakkingenbelasting, hebben zelf alternatieven verzameld door een overzicht van de verschillende verpakkingenbelastingen in Europa op te stellen. Hierbij hebben zij gekeken naar het belastbaar feit, de belastingplichtige, het tarief, de vrijstellingen en overige bijzonderheden. Het merendeel van de informatie was afkomstig van de OESO en verder van ministeries in Denemarken en Vlaanderen. Daarnaast hebben verschillende Nederlandse brancheorganisaties een voorstel gedaan over de wijze waarop de verpakkingenbelasting vormgegeven zou moeten worden.[288]

4.3.2.2 Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten: de empirische functie

Het betrokken ministerie kan ook voor consultatie kiezen om meer inzicht in de mogelijke effecten en neveneffecten van voorgenomen wetgeving te verkrijgen.[289] Popelier e.a. noemen dit de empirische functie. Prins merkt in dit kader op dat consultatie leidt tot betere besluitvorming en betere wetgeving, omdat eerder zicht bestaat op de maatschappelijke en politieke effecten op microniveau[290] op zowel de korte als de lange termijn.

Een duidelijk voorbeeld hiervan blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2009:

---

[285] F.A. Engelen, H. Vording en S. Van Weeghel, 'Wijziging van belastingwetten met het oog op het tegengaan van uitholling van de belastinggrondslag en het verbeteren van het fiscale vestigingsklimaat', Weekblad Fiscaal Recht 2008/891, blz. 891-906.
[286] Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5.
[287] Memo ministerie van Financiën Samenvatting knelpunten huidige AWR gericht aan de leden van de klankbordgroepen, 10 december 2008.
[288] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.
[289] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 19 en M.B.A. van Hout, De politieke invloed op fiscale wetgeving, WFR 2004/503.
[290] C. Prins, 'Bruikbare Internetconsultatie', Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1.

> ‘Het voornemen bestaat om het accent meer te leggen op het (door)groeien (oftewel op een stimulans om meer winstgevend te worden). Dit is mogelijk door de zelfstandigenaftrek op de langere termijn om te zetten in de MKB-winstvrijstelling. Een dergelijke wijziging zou forse inkomenseffecten hebben. Om die reden is ervoor gekozen om een dergelijke omzetting of andere prikkels voor meer winst maken *pas na consultatie van het bedrijfsleven en de advieswereld vorm te geven*. [NvK: cursivering]
> (…)
> Aangegeven is dat een omzetting van de zelfstandigenaftrek in de MKB-winstvrijstelling en andere prikkels voor het maken van meer winst, zoals het afschaffen van het urencriterium voor de MKB-winstvrijstelling, pas na consultatie van het bedrijfsleven en de advieswereld kunnen worden vormgegeven. *Mede op basis van de uitkomsten van deze consultatie kan worden bezien op welke einddoelen kan worden gekoerst*.’ [NvK: cursivering] [291]

Hieruit blijkt dat de regering van plan was het bedrijfsleven en de advieswereld te consulteren om een zo goed mogelijk inzicht in de inkomenseffecten van de omzetting van de zelfstandigenaftrek in de MKB-winstvrijstelling en de afschaffing van het urencriterium te verkrijgen.

Een ander voorbeeld geeft de consultatie Vennootschapsbelasting. In het daartoe opgestelde consultatiedocument waren voorgenomen maatregelen vermeld, die erop gericht waren om de onevenwichtige verdeling van de rentedruk in de vennootschapsbelasting tegen te gaan. Bij deze consultatie is de stakeholders de vraag gesteld hoe de problematiek van de renteaftrek in de vennootschapsbelasting kan worden aangepakt.[292] Daarbij is gevraagd of de door het ministerie genoemde varianten voldoende soelaas zouden bieden.[293] Dit maakt duidelijk dat ook bij deze consultatie het signaleren van effecten een belangrijk doel was.

Consultatie kan een nuttig hulpmiddel zijn bij het streven van de wetgever om tot een zo goed mogelijk product (de wet) te komen. Maar ook van dit hulpmiddel kunnen geen wonderen worden verwacht: net als de wetgever zelf zullen ook stakeholders in het algemeen geen zekerheid kunnen geven of bepaalde effecten en neveneffecten wel of niet zullen optreden. Dat neemt niet weg dat het inzicht van het ministerie in de gevolgen van de voorgenomen wet versterkt kan worden doordat het op de hoogte raakt van de inzichten die stakeholders vanuit hun praktijkkennis of specialistische deskundigheid in de consultatie naar voren brengen.

[291] NV, Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 8.
[292] Toespraak gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 26 juni 2009 te Den Haag, Het perspectief van de Vpb, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.
[293] Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5.

4.3.3 Maatschappelijke functie

De maatschappelijke functie van consultatie houdt in dat zij de afstand tussen de samenleving en de voorgenomen wet kan verkleinen. Deze functie kan in drie subfuncties worden onderverdeeld. Deze subfuncties houden met name verband met het eindproduct van het wetgevingsproces (de wet). De eerste subfunctie is dat door consultatie, waarbij stakeholders participeren in het wetgevingsproces, de maatschappelijke belangen in kaart worden gebracht. De tweede subfunctie ziet op het maatschappelijk draagvlak. Door middel van consultatie kan in de eerste plaats worden onderzocht of voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat. Bovendien kan de consultatie ertoe leiden dat maatschappelijk draagvlak wordt getoetst en bestaand maatschappelijk draagvlak kan worden versterkt. De derde subfunctie is dat door consultatie de verhouding tussen de samenleving en de wetgever kan worden verbeterd. Dit is grotendeels terug te voeren op het transparante totstandkomingsproces van de wet als gevolg van consultatie. In de volgende paragrafen ga ik op deze drie subfuncties nader in.

4.3.3.1 Maatschappelijke belangen in kaart brengen

Door middel van consultatie kunnen maatschappelijke belangen – dat wil zeggen: belangen van (delen van) de samenleving – in kaart worden gebracht en kan hun onderlinge gewicht worden verduidelijkt.[294] Alle belanghebbende partijen kunnen worden geïdentificeerd, ook degenen die minder goed georganiseerd zijn en zelf geen toegang tot de besluitvormingsprocedure weten te vinden.[295] Voorbeelden van maatschappelijke belangen zijn de belangen van delen van de samenleving (bijvoorbeeld ‘de werklozen’ of ‘de herintredende vrouwen’), het belang van het milieu, het vestigingsklimaat, belangen van specifieke sectoren (zoals ‘de zorg’ of ‘de kinderopvang’), etc. Het gaat hier mitsdien om niet-individuele belangen. Doordat de maatschappelijke belangen in kaart zijn gebracht en benaderd, kan het risico worden verminderd dat het ministerie alleen op zijn contacten met goed georganiseerde stakeholders afgaat. Door consultatie kunnen ook ondervertegenwoordigde en kwetsbare belangen van moeilijk bereikbare stakeholders goed in kaart worden gebracht, hetgeen noodzakelijk is om bij het tot stand brengen van de wet een goede afweging te kunnen maken. Ook kan meer zicht ontstaan op wensen vanuit en mogelijkheden in de samenleving.[296] Daarnaast kan aldus het draagvlak bij de stakeholders worden geïdentificeerd, wat van belang kan zijn met het oog op de wijze waarop de wetgever het nalevingsgedrag van stakeholders het beste kan beïnvloeden.[297]

[294] F.A. Engelen, H. Vording, S. Van Weeghel, ‘Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009’, Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.
[295] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008, blz. 40.
[296] J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in bestuurlijke rechtsvorming, in: *Maatschappelijke rechtsvorming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, blz. 104.
[297] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008, blz. 21.

Dat door middel van consultatie de maatschappelijke belangen in kaart kunnen worden gebracht was een belangrijke reden voor de consultatie Vereenvoudiging AWR. Nadat was geconcludeerd dat de AWR toe was aan vernieuwing, is het ministerie van Financiën tot de conclusie gekomen dat consultatie noodzakelijk was om te bepalen welke spelers betrokken zijn bij deze wet en welke wijzigingen noodzakelijk zouden zijn. De toenmalige staatssecretaris van Financiën De Jager heeft bij Kamerbrief benadrukt dat het herzien van de AWR een operatie is die potentieel enorme gevolgen zou hebben omdat alle belastingplichtigen erdoor worden geraakt.[298] Daarom achtte hij het noodzakelijk alle stakeholders van de fiscale praktijk en de samenleving te consulteren om de belangen, wensen en behoeften in kaart te brengen. Daartoe heeft het ministerie verschillende stakeholders uitgenodigd om aan een klankbordgroep deel te nemen. Daarnaast gaf het ministerie iedereen de mogelijkheid zelf met het ministerie contact op te nemen om input te leveren.

Ook de consultatie Verpakkingenbelasting was erop gericht alle belangen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Door de specifieke en technische aard van deze wetgeving was het voor het ministerie moeilijk te overzien welke belangen in welke mate zouden worden geraakt. Daarom werd het van belang geacht een brancheorganisatie met een groot netwerk te benaderen om een inschatting te maken van de hoeveelheid verpakkingsmateriaal die onder de voorgenomen verpakkingenbelasting zou vallen.

Bij de consultatie Vennootschapsbelasting was eveneens het doel de maatschappelijke belangen nader in kaart te brengen. Naar aanleiding van de eerste consultatieronde, die was gehouden om zicht te krijgen op de effecten van de voorgenomen wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, is besloten nogmaals een consultatieronde te houden, nu breder opgezet. Uit de eerste consultatieronde was gebleken dat de reacties sterk uiteen liepen als gevolg van de verschillende betrokken belangen. Het doel van de tweede consultatieronde was beter inzicht in alle betrokken belangen te krijgen. Zoals de toenmalig staatssecretaris De Jager tijdens zijn toespraak op 26 juni 2009 betoogde, liggen aanpassingen in de vennootschapsbelasting erg gevoelig:

> ‘Ook in het buitenland: als wij laten doorschemeren iets te willen doen op het gebied van de Vennootschapsbelasting krijgen we onmiddellijk telefoontjes uit Japan of uit New York, ‘Waar zijn jullie allemaal mee bezig?’’[299]

Dit maakt duidelijk dat het, als de voorgenomen wet een grensoverschrijdend effect kan hebben, ook nodig kan zijn de belangen van buitenlandse stakeholders in kaart te brengen. Daarvoor kan consultatie een geschikt hulpmiddel zijn, omdat van het ministerie van Financiën niet verwacht kan worden dat het volledig zicht op de samenloop en wisselwerking van het conceptwetsvoorstel met alle buitenlandse regelgeving heeft. Door de belangen van buitenlandse stakeholders tijdig te identificeren, kunnen niet voorziene ingrijpende gevolgen voor het Nederlandse vestigingsklimaat worden voorkomen.

[298] Brief staatssecretaris Vereenvoudiging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, 11 april 2008, kenmerk DV 2008-00326 M, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.
[299] Toespraak gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 26 juni 2009 te Den Haag, Het perspectief van de Vpb, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

Consultatie kan een goed hulpmiddel zijn om de maatschappelijke belangen nader in kaart te brengen. Maar ook deze functie kent beperkingen. Het ideaalbeeld is uiteraard dat alle stakeholders optimaal de informatie verschaffen waarover zij beschikken. In werkelijkheid komt het voor dat stakeholders daarbij strategisch te werk gaan,[300] door te proberen met gebruik van hun informatievoorsprong de uitkomst van de door de minister te maken afwegingen te beïnvloeden. Mogelijk kan zulk strategisch gedrag worden voorkomen door in het consultatiedocument duidelijke kaders op te nemen; zie nader hoofdstuk 5 paragraaf 5.4.2 en 5.4.5. Een ander probleem bij deze consultatiefunctie kan zijn dat in de praktijk niet alle stakeholders aan de consultatie deelnemen, waardoor hun belangen niet onder de aandacht van het ministerie worden gebracht.

4.3.3.2 Maatschappelijk draagvlak: identificeren en creëren

Een veelgenoemde functie van consultatie is het creëren van draagvlak.[301] Regels die 'gedragen' worden, hebben zowel binnen de overheidsorganisatie als bij externe stakeholders meer effect. De begrippen draagvlak en legitimiteit liggen dicht bij elkaar. Het begrip 'legitimiteit' kan verschillende betekenissen hebben, constateren Eijlander en Voermans.[302] Legitimiteit kan ten eerste worden gezien als de veronderstelling dat door de inbreng van de gekozen volksvertegenwoordiging als medewetgever de wil van het volk tot uitdrukking wordt gebracht. Dit heeft als gevolg dat de aansluiting tussen wetgeving en de samenleving is verzekerd. Een andere betekenis van het begrip 'legitimiteit', die dichter aansluit bij het begrip 'draagvlak', is bekendheid met de wet, acceptatie van de wet en de gevolgen daarvan voor de nalevingsbereidheid.[303] De mate van transparantie en participatiemogelijkheden in het wetgevingsproces bepalen mede de legitimiteit, aldus het ministerie van Justitie.[304] Als gevolg van consultatie wordt het wetgevingsproces, maar ook het product 'de wet' transparanter, zodat voor iedereen de producten en het totstandkomingsproces te volgen en te verifiëren zijn. Dit verhoogt de democratische legitimiteit van wetten.[305]

[300] F.A. Engelen, H. Vording, S. Van Weeghel, 'Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009', Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.
[301] M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637 en W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.
[302] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 25.
[303] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 26.
[304] Legis, Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces, Programmaplan van het Ministerie van Justitie, versie 1.0, januari 2009, blz. 12.
[305] Legis, Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces, Programmaplan van het Ministerie van Justitie, versie 1.0, januari 2009, blz. 16.

Mulder en Veerman onderscheiden bij draagvlak drie dimensies: (I) draagvlak in de vorm van opvattingen van stakeholders, (II) draagvlak in de vorm van de attitude van de samenleving en (III) draagvlak in de vorm van het gedrag van de samenleving.[306] Consultatie kan slechts leiden tot draagvlak op het niveau van opvattingen en attitude.[307] Draagvlak op gedragsniveau wordt immers niet alleen beïnvloed door de inhoud of het voorbereidingsproces van een wet, maar ook door geheel andere factoren zoals het vertrouwen in gezagsdragers. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat de opinie en attitude van mensen niet noodzakelijk tot een daarmee corresponderend gedrag leiden, aldus Mulder en Veerman.[308] Zo kan ook in de periode tussen de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces en de inwerkingtreding van de wet, het draagvlak dat in de departementale voorbereidingsfase was ontstaan door gelijke opvatting en attitude, weer afnemen. De oorzaak hiervan kan zijn dat tussentijds het vertrouwen in de gezagsdragers is geschonden of de persoonlijke situatie van stakeholders is veranderd. Veerman en Mulder merken op dat 'zelfs zichzelf opgelegde normen de weg van alle normen gaan: zij worden nageleefd zolang het schikt.' Als voorbeeld geven zij de afloop van de goede voornemens bij het begin van het nieuwe jaar. Hierdoor kan niet volledig worden vertrouwd op toezeggingen die stakeholders in de departementale voorbereidingsfase hebben gedaan of vertrouwen dat zij in die fase hebben gewekt.

Consultatie kan niet alleen een hulpmiddel zijn om draagvlak bij de stakeholders te creëren of bij hen bestaand draagvlak te versterken (zie nader paragraaf 4.3.3.2.b), maar allereerst een geschikt hulpmiddel zijn om te toetsen in welke mate en op welke punten bij stakeholders draagvlak bestaat (zie nader paragraaf 4.3.3.2.a). Dit draagvlak kan echter tegenvallen (zie nader paragraaf 4.3.3.2.c).

4.3.3.2.a Draagvlak bij stakeholders identificeren

Door een consultatiedocument voor te leggen aan stakeholders, zoals externe adviesorganen of (representatieve) organisaties van belanghebbenden, kan worden nagegaan of en in hoeverre draagvlak bestaat voor de voorgenomen wet.[309] Consultatie kan het draagvlak bij stakeholders identificeren.[310]

[306] R. Mulder en G.J. Veerman, Wetgeving met beleid, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, blz. 55.
[307] R. Mulder en G.J. Veerman, Wetgeving met beleid, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, blz. 55.
[308] R. Mulder en G.J. Veerman, Wetgeving met beleid, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, blz. 55.
[309] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 320.
[310] Brief minister met de aanbieding van het onderzoeksrapport 'Naar een responsieve overheid', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 63, blz. 1.

Een geval waarin mogelijk – mede – geconsulteerd is om te onderzoeken of draagvlak bij de stakeholders bestond, is de consultatie Vennootschapsbelasting 1969. Onder meer zijn VNO-NCW, MKB-Nederland, diverse vertegenwoordigers van buitenlandse ondernemingen, de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP), belastingadviseurs en drie hoogleraren geraadpleegd om met hen van gedachten te wisselen over de gevolgen van de invoering van een verplichte groepsrentebox, de beperking van de aftrek van deelnemingsrente en de versoepeling van het laag belaste beleggingsdeelnemingsregime. Bij Kamerbrief hebben de minister en staatssecretaris van Financiën vastgesteld dat 'deze aanpassing een vrij brede weerklank bleek te vinden'.[311] Uit de bewoordingen 'bleek te vinden' kan wellicht worden afgeleid dat de consultatie – mede – ten doel had te onderzoeken of voor de voorgenomen wetswijziging bij de stakeholders draagvlak bestond.

4.3.3.2.b Draagvlak bij stakeholders creëren of versterken

Met name het verstrekken van informatie, het blootleggen van de afwegingen die zijn gemaakt, het toelichten van het doel en van de effecten van de voorgelegde wet in het consultatiedocument of de bijgevoegde stukken kunnen ertoe bijdragen dat draagvlak bij de stakeholders wordt verkregen of versterkt. Als het ministerie bovendien na ontvangst van de gevraagde reacties de stakeholders daarop feedback geeft, kan dit er nog meer aan bijdragen dat hun eventuele weerstand vermindert.[312] Door draagvlak te creëren wordt de naleving en handhaving van de wet bevorderd.[313] Bovendien wordt door de acceptatie van de wet de kans verkleind dat stakeholders de wet later zullen aanvechten.[314] Uiteraard kan niet worden verwacht dat door consultatie volledig draagvlak bij stakeholders zal worden verkregen. Niet elke stakeholder wordt bereikt of wil bereikt worden. Bovendien zal soms het verkrijgen van politiek draagvlak vooropstaan. Daarvoor is vaak geen draagvlak bij alle stakeholders nodig. Daarnaast is vaak een compromis noodzakelijk, waardoor niet bij alle stakeholders draakvlak wordt gecreëerd.

Een voorbeeld van een consultatie die mede ten doel had draagvlak bij stakeholders te creëren, is de consultatie Vereenvoudiging AWR. De startnotitie van deze consultatie stelde dat met het oog op het creëren van draagvlak een bredere groep stakeholders moest worden geconsulteerd dan de groep stakeholders die standaard bij de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces wordt betrokken. De startnotitie vermeldde dat bij de normale werkzaamheden[315] veelvuldig overleg wordt gepleegd met degenen van wie de inbreng als essentieel wordt beschouwd voor die werkzaamheden. Wie dat zijn, wisselt per onderwerp. Daarnaast zijn er volgens de startnotitie partijen die verder van deze werkzaamheden afstaan. Deze partijen kunnen echter wel van belang zijn om draagvlak voor de voorgenomen wet te creëren. Om de betrokkenheid van deze partijen te borgen, zijn deze partijen uitgenodigd deel te nemen aan een klankbordgroep voor de Vereenvoudiging AWR.[316] Er is expliciet gekozen om niet slechts de bekende en invloedrijke stakeholders te benaderen, omdat het ministerie als doel had een breed draagvlak bij stakeholders te creëren.

---

[311] Brief minister en staatssecretaris over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 5.
[312] C. Prins, 'Bruikbare Internetconsultatie', Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1.
[313] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.
[314] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 8.
[315] Uit de startnotitie is niet af te leiden wast wordt bedoeld met 'de normale werkzaamheden'.
[316] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.

Ook bij andere (internet)consultaties, zoals de consultatie Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen, de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak en de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst, lijkt een doel te zijn geweest draagvlak te creëren, hoewel dit in de consultatiedocumenten niet expliciet is vermeld. Zo is bij de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst het doel van die consultatie omschreven als het betrekken van belanghebbenden en het publiek in brede zin bij het wetgevingstraject.[317] Vermeld is dat op alle onderdelen van het wetsvoorstel een reactie mogelijk is. Op de website www.internetconsultatie.nl is gevraagd een antwoord te geven op de vraag 'Wat vindt u van het wetsvoorstel?'. Dat heeft tot veel reacties geleid, ook heel algemene, zoals: 'Op zich een goed voorstel als het de rijksbelastingen betreft.' Een andere algemene reactie is 'een onnodig wetsvoorstel'. Ook wordt door een burger gezegd dat er geen prangend probleem is en dat dit wetsvoorstel niet goed is voor de belastingmoraal. Een reactie van een andere stakeholder is: 'Dit wetsvoorstel is niet goed voor de schatkist, niet goed voor een rechtvaardige belastingheffing en lost geen enkel reëel probleem op.'

Soms is bij voorbaat te verwachten dat consultatie niet tot het verkrijgen of vergroten van draagvlak bij alle stakeholders zal leiden. Dit geldt bijvoorbeeld bij voorgenomen wetgeving die vanuit budgettair oogpunt tot het schrappen van fiscale aftrekposten strekt of de renteaftrek beperkt.

Een voorbeeld is een wijziging van artikel 10a Wet op de vennootschapsbelasting 1969.[318] Aanleiding voor deze wijziging waren signalen uit de praktijk dat een renteaftrek kon worden gecreëerd met een constructie die voornamelijk was gericht op belastingbesparing, waarbij de belastingplichtige een tariefvoordeel kon incasseren. Van deze onbedoelde mogelijkheid werd veel gebruik gemaakt. De staatssecretaris kwam met het voornemen de wet te wijzigen gezien de grote budgettaire gevolgen die het niet beoogde gebruik van de regeling met zich bracht.[319] Uiteraard kon worden verwacht dat voor deze aanpassing van de wet geen draagvlak zou worden verkregen van stakeholders die van deze mogelijkheid tot belastingbesparing profiteerden. Dat bleek ook uit de reactie van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Deze toonde weliswaar begrip voor de wens deze constructies tegen te gaan, maar had toch bezwaren vanwege aspecten als investeringsklimaat en betrouwbaarheid van de wetgeving, mede gezien de snelheid waarmee de staatssecretaris de reparatiewetgeving wilde invoeren.[320]

Toch kan, ook als bij voorbaat is te verwachten dat consultatie niet tot het verkrijgen van draagvlak zal leiden, consultatie van belang zijn gelet op een of meer andere functies van consultatie: bijvoorbeeld om een goede verhouding met de stakeholders te bewerkstelligen of om nader inzicht in de te verwachten effecten en neveneffecten te verkrijgen.

[317] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[318] NvW, Kamerstukken II 2007/08, 31 206, nr. 7.
[319] Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Reactie op vragen over nota van wijziging Overige Fiscale Maatregelen 2008, AFP 2007-00900 U, 15 november 2007. Niet-dossierstukken – Tweede Kamer 2007 – fin0700559, 5 december 2007.
[320] Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Reactie op vragen over nota van wijziging Overige Fiscale Maatregelen 2008, AFP 2007-00900 U, 15 november 2007. Niet-dossierstukken – Tweede Kamer 2007 – fin0700559, 5 december 2007.

4.3.3.2.c Tegenvallend draagvlak

Draagvlak voor wetgeving kan door verschillende omstandigheden kleiner zijn dan door de beleidsmedewerkers was verwacht.

In de eerste plaats kan het draagvlak kleiner zijn dan verwacht doordat uit de consultatie effecten van of gebreken in het conceptwetsvoorstel naar voren zijn gekomen die het ministerie niet had onderkend. Als het conceptwetsvoorstel niet wordt aangepast leidt dat tot een kleiner draagvlak.

In de tweede plaats kan het draagvlak voor de voorgestelde wet kleiner zijn dan verwacht doordat de consulatie slecht georganiseerd of uitgevoerd is, bijvoorbeeld omdat onvoldoende feedback aan stakeholders is gegeven. Het gevolg hiervan kan zijn dat stakeholders het gevoel krijgen dat ze niet serieus zijn genomen, waardoor zij een negatief gevoel aan de consultatie overhouden. Dit kan ertoe leiden dat het draagvlak ondanks de consultatie maar beperkt is. Het is - ook daarom - van groot belang veel aandacht aan de vormgeving en organisatie van de consultatieprocedure te besteden. In hoofdstuk 5 ga ik hierop nader in.

Draagvlak voor een voorgenomen wet kan in de derde plaats laag uitvallen doordat nadat de consultatie heeft plaatsgevonden door de wetgever een keuze is gemaakt waardoor een ontevreden minderheid of meerderheid ontstaat (de teleurgestelde stakeholder).[321] Zeker als een heel brede groep wordt geconsulteerd, bestaat de kans dat de ingebrachte opvattingen sterk uiteenlopen. Als gevolg hiervan is de kans groter dat de inbreng van een aantal stakeholders niet wordt overgenomen. Ook bestaat de kans dat de inbreng van een aantal stakeholders juist ertoe leidt dat het conceptwetsvoorstel wordt aangepast, waardoor andere geconsulteerden teleurgesteld raken omdat zij het juist wel met het conceptwetsvoorstel eens waren.[322]

Bij een grote groep stakeholders met zeer uiteenlopende belangen is het bepalen van de omvang van de te consulteren groep dan ook een aandachtspunt. Enerzijds kan worden gesteld dat ‘hoe meer inzichten meegenomen kunnen worden, des te beter de informatiebasis, des te kleiner de kans dat iets over het hoofd wordt gezien, des te groter het uiteindelijke draagvlak’.[323] Anderzijds vergroot meer advies en inbreng de kans dat niet alle inzichten die daaruit voortvloeien, kunnen worden gehonoreerd:

> ‘dat er meer teleurgestelden zullen zijn die juist – de kans tot inbreng geboden – de verwachting koesterden dat hun visie zou worden gehonoreerd. Waardoor bij hen mogelijk het draagvlak afneemt.’[324]

[321] R. Mulder en G.J. Veerman, Wetgeving met beleid, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, blz. 55.
[322] R. Mulder en G.J. Veerman, Wetgeving met beleid, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, blz. 55.
[323] W.J.M. Voermans, ‘Zelf wetgever worden’, RegelMaat, 2009, afl. (5), blz. 291-296.
[324] W.J.M. Voermans, ‘Zelf wetgever worden’, RegelMaat, 2009, afl. (5), blz. 291-296.

De kans op teleurstelling bij geconsulteerde stakeholders is des te groter naarmate het ministerie bij het consulteren hogere verwachtingen over de invloed van de reacties heeft gewekt. Vooral als de onderlinge verhoudingen niet expliciet duidelijk zijn gemaakt, kunnen, als input niet wordt overgenomen, bij stakeholders teleurstellingen ontstaan.[325] Deze teleurstelling kan mijns inziens worden voorkomen of beperkt door in het consultatiedocument te beschrijven welke rol de stakeholders hebben en in hoeverre zij invloed kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 5 ga ik hierop nader in.

Teleurstelling kan bij stakeholders ook ontstaan indien de keuze in het conceptwetsvoorstel of het niet overnemen van input van stakeholders geheel of gedeeltelijk op grond van zogenoemde data-argumenten wordt gebaseerd. Gribnau omschrijft data-argumenten als argumenten die niet op verifieerbare informatie zijn gebaseerd. Deze kunnen bij de afweging van belangen van groot belang zijn.[326] Een goed voorbeeld is een misbruikargument dat ten grondslag ligt aan de voorgenomen wetswijziging. Een misbruikargument kan worden gebruikt om een bepaalde antimisbruikmaatregel met terugwerkende kracht in te voeren om oneigenlijk gebruik in de praktijk tegen te gaan. Een ander voorbeeld van een data-argument is een capaciteitsargument, bijvoorbeeld het argument dat de Belastingdienst onvoldoende capaciteit heeft een door stakeholders voorgestelde wijziging van het conceptwetsvoorstel uit te voeren. Ook een budgettair argument is een voorbeeld van een data-argument. Zo hebben stakeholders bij de consultatie Modernisering Successiewet een aantal alternatieven voorgedragen die door het ministerie budgettair niet haalbaar werden geacht.

In mijn gesprekken met fiscale beleidsmedewerkers is naar voren gekomen dat stakeholders met data-argumenten weinig rekening houden. Stakeholders beschikken immers niet over deze informatie. Dit kan misschien worden voorkomen als de cijfers en redeneringen die aan het data-argument ten grondslag liggen worden bekendgemaakt. Echter, het kan zijn dat de relevante informatie zo complex is dat bekendmaking hiervan de stakeholders of een deel van hen toch niet bereikt.

4.3.3.3 Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen

Consultatie kan bijdragen aan de verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen. Aangezien stakeholders bij de consultatie hun mening over het conceptwetsvoorstel naar voren mogen brengen, kan bij hen een gevoel van gedeelde legitimiteit ontstaan.[327] Uit onderzoek van Stoter en Huls blijkt dat belanghebbenden minder problemen hebben met wetgeving als het totstandkomingsproces van een wet inzichtelijk is gemaakt en belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen.[328]

[325] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 36.
[326] J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 4. Hij verwijst naar Essers.
[327] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 28, blz. 28.
[328] S. Stoter en N. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, 2006, Den Haag, blz. 6.

Belanghebbenden die inspraak hebben gehad bij de totstandkoming van een wet kunnen in de eerste plaats 'hun verlies accepteren', stellen Stoter en Huls.[329] Dat lijkt mij tot op zekere hoogte juist. Als de visie van een stakeholder die geconsulteerd is, uiteindelijk niet wordt overgenomen, is de kans groter dat hij de wet desalniettemin legitiem acht en accepteert. Maar of hij de gemaakte keuze inderdaad accepteert, zal van geval tot geval verschillen. Dit hangt wellicht van de motivering af.

In de tweede plaats kan door het openbaar maken van het wetgevingsproces het vertrouwen van stakeholders in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de wetgever toenemen.[330] Zij kunnen 'zien' dat er een weloverwogen keuze is gemaakt waarbij belanghebbenden hun zegje hebben mogen doen.

4.3.4 Controlerende functie

Consultatie kan bij de totstandkoming van wetgeving ook een controlerende functie hebben. Controleren is een breed begrip. De andere functies van consultatie, zoals het signaleren van effecten, het blootleggen van alternatieven, bevatten ook een controlerend element. Ook bij de vervulling van die functies wordt immers gecontroleerd of de voorgenomen wet optimaal is vormgegeven. Met de controlerende functie van consultatie doel ik in dit onderzoek alleen op controle op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het eindproduct (de wet), zoals bedoeld in de vierde kwaliteitseis voor goede wetgeving, en op controle op de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de wet, zoals bedoeld in de zesde kwaliteitseis voor goede wetgeving.[331]

Bek e.a. – werkzaam bij het ministerie van Financiën – betogen dat vroegtijdig in het wetgevingsproces contact met het directoraat-generaal Belastingdienst wordt gelegd (een interne stakeholder), dat de toetsing op uitvoerings- en handhavingsaspecten van wetgeving verricht.[332] Dit directoraat-generaal Belastingdienst toetst zowel de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de Belastingdienst als de naleefbaarheid voor belastingplichten. Op dat moment in het wetgevingsproces kunnen nog alternatieven worden aangereikt die minder uitvoeringslasten opleveren. Ook Actal (het externe Adviescollege toetsing administratieve lasten) heeft in dit kader een specifieke adviesrol. Actal is rijksbreed betrokken bij de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, de bedrijfseffectentoets en toets op de administratieve lasten.

Naast het directoraat-generaal Belastingdienst en Actal, kunnen ook praktijkdeskundigen (externe stakeholders) in een vroeg stadium in het wetgevingsproces worden betrokken om de administratieve lasten inzichtelijk te maken. Want, aldus de redactie van Vakstudie Nieuws:

[329] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 23.
[330] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 53.
[331] Nota Zicht op wetgeving, Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2, blz. 23.
[332] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In*:* J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht*,* Amersfoort: SDU 2008, blz. 148.

> 'Dat levert beter inzicht op in de daadwerkelijke invloed van een wetsvoorstel op 'de administratieve lasten'. Te vaak treffen we nu in wetsvoorstellen een nogal abstracte paragraaf aan waarin macro-economische besparingen zijn berekend in uren en/of in geld tot maar liefst twee decimalen achter de komma. Is dat dan 'het ware'? Met gezond (boeren)verstand is doorgaans zonder meer aan te voelen of een wijziging nou wel of geen lastenverlichting inhoudt.' [333]

De participatie van stakeholders in het wetgevingsproces kan bijdragen aan het in kaart brengen van de administratieve lasten, aan het achterhalen van de uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid van een wet, zo blijkt uit onderzoek van Eijlander en Voermans. Dat is zeker van belang nu, zoals Eijlander en Voermans betogen, al vaak is vastgesteld dat er een kloof bestaat tussen de Haagse beleidsontwikkeling en regelgeving enerzijds en de praktijk anderzijds:

> 'Wat op departementen is bedacht en geregeld, blijkt nogal eens niet werkbaar, niet uitvoerbaar of niet handhaafbaar. Bovendien wordt niet zelden onderschat wat een wetsvoorstel betekent voor de gang van zaken in de praktijk bij de toepassing en uitvoering. Meer tijd, meer menskracht en meer kosten dan waar vooraf mee was gerekend, dat komt nogal eens voor.
>
> Een van de mogelijkheden deze kloof te dichten is het betrekken van degenen die de wet zullen moeten toepassen, uitvoeren of handhaven bij de voorbereiding. Ook dit kan op allerlei manieren, zoals (…) het voeren van overleg met of het consulteren van (vertegenwoordigers van) de met de uitvoering en handhaving belaste instanties.'[334]

Een goed voorbeeld van een consultatie waarbij het doel was de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet te toetsen, zijn de gesprekken met stakeholders die hebben plaatsgevonden na de invoering van de verpakkingenbelasting. Deze gesprekken hebben weliswaar niet plaatsgevonden in de voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces, maar illustreert dat stakeholders kunnen bijdragen aan het toetsen van de uitvoerbaarheid van een wet. Zo is de klankbordgroep Aangifte Verpakkingenbelasting geformeerd.[335] Deze groep bestond uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst, brancheorganisaties en het bedrijfsleven. VNO-NCW, MKB-Nederland en Nedvang [336] hebben als intermediair gefungeerd om de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de klankbordgroep bijeen te brengen. In de klankbordgroep is periodiek (tweemaandelijks) over de knelpunten in de uitvoering van de verpakkingenbelasting gesproken.

4.3.5 Anticiperende functie

Doordat bij consultatie vroegtijdig informatie aan stakeholders over voorgenomen wetgeving wordt verstrekt, kan consultatie door de daarmee gepaard gaande transparantie ook een anticiperende werking hebben. In tegenstelling tot de hiervoor behandelde functies, is de anticiperende functie niet erop gericht informatie te verkrijgen

[333] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[334] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000, blz. 321.
[335] NV, Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 3 en 8.
[336] Nedvang staat voor: Nederland Van Afval Naar Grondstof. Nedvang regisseert de inzameling en recycling van de verschillende soorten verpakkingsafval: papier en karton, glas, kunststof, metaal en hout.

van stakeholders, maar houdt zij in dat stakeholders door informatie van de kant van het ministerie vroegtijdig van voorgenomen wetswijzigingen op de hoogte worden gesteld, wat deze stakeholders de mogelijkheid biedt daarmee alvast rekening te houden.

Stakeholders worden op verschillende manieren van consultaties op de hoogte gesteld. Zo worden internetconsultaties op de centrale internetsite voor consultaties van de rijksoverheid geplaatst, worden consultaties aangekondigd op de website van het betrokken ministerie, waar op de consultatiepagina via een link naar www.wetten.nl en www.overheid.nl achtergrondinformatie wordt verschaft.[337] Daarnaast wordt de consultatie digitaal aangekondigd en bekend gemaakt via andere media, zoals dagbladen en/of vakbladen, media van brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Tevens wordt in veel gevallen een consultatiedocument gepubliceerd. Dit document bevat informatie over de voorgenomen wet en over de consultatieprocedure die wordt gehanteerd.[338] Daarbij kunnen een concept-wetsontwerp en het ontwerp van de memorie van toelichting worden gevoegd. Ook kan aanvullende informatie worden verstrekt zoals onderzoeksverslagen, artikelen, literatuur en relevante regelgeving.[339]

Tot slot kan geregeld zijn dat stakeholders regelmatig over de stand van zaken van de consultatieprocedure, het wetgevingsproces of andere relevante zaken worden geïnformeerd.[340]

Tijdens een overleg in 2001 van de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer met de staatssecretaris van Financiën over de fiscale aspecten van het vestigingsklimaat in Nederland, heeft Kamerlid Hendriks opgemerkt dat het nogal eens voorkomt dat wetgeving naar de Kamer wordt gestuurd zonder consultatie vooraf.[341] In dat kader vroeg het Kamerlid de staatssecretaris ruimer gebruik te maken van consultatie om plotselinge wijzigingen in fiscale wetgeving te voorkomen. Hieruit maak ik op dat hij bepleitte consultatie in ruimere mate als anticipatiemiddel voor stakeholders in te zetten.

Als stakeholders zicht hebben op de consultatieprocedure en beschikken over informatie over de voorgenomen wet, dan kunnen zij hun verwachtingen daarop afstemmen[342] en bovendien, indien nodig, alvast maatregelen treffen.[343] Dat kan ertoe leiden dat producenten of leveranciers die verwachtingen in de markt door aanpassing van prijzen alvast verdisconteren.[344]

---

[337] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 37-38.
[338] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 39.
[339] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 40.
[340] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 40.
[341] Verslag algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 maart 2001, Kamerstukken II 2000/01, nr. 4.
[342] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 35.
[343] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41, blz. 53.
[344] M.R.T. Pauwels, Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen: Een rechtstheoretisch onderzoek naar een methode voor vorming van wettelijk overgangsrecht in het belastingrecht (diss. Universiteit Tilburg), Amersfoort: SDU 2009, blz. 148.

De anticiperende werking van consultatie kan enerzijds als een positief effect van consultatie worden gezien, aangezien stakeholders rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen van de voorgenomen wet (positieve anticipatie). Anderzijds kan de anticiperende werking van consultatie ook negatieve effecten hebben (negatieve anticipatie). Doordat een voorgenomen wetwijziging vroegtijdig openbaar wordt gemaakt, kunnen belastingplichtigen nog tot kort voor de inwerkingtreding van de wet gebruik gaan maken van een eventuele gunstige (overgangs)regeling. Zo kunnen belastingadviseurs inspelen op toekomstige wetgeving en hun adviezen daarop aanpassen. Burgers kunnen hun inkomsten- en uitgavenpatroon aanpassen. Van ondernemers kan worden verwacht dat zij bepaalde keuzes achterwege laten, uitstellen of juist versnellen. Tot slot kan de Belastingdienst bepaalde processen gaan versnellen of vertragen.

De vraag is of de negatieve anticiperende functie van consultatie een probleem is. Dat hoeft niet het geval te zijn als hiermee rekening wordt gehouden bij het opstellen van het consultatiedocument, bij het bepalen van het moment waarop het document wordt gepubliceerd en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de voorgenomen wet.

De negatieve anticiperende werking van consultatie zou kunnen worden ondervangen door de wet met terugwerkende kracht in werking te laten treden. Dat zal echter in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel kunnen zijn, aldus Pauwels.[345] Hij merkt op dat het verlenen van terugwerkende kracht aan een wet in beginsel twee poten van rechtszekerheid raakt: het aspect van kenbaarheid van het recht en het aspect van het honoreren van gewekte verwachtingen. Echter, het rechtszekerheidsbeginsel heeft – in de woorden van Pauwels – geen absolute werking:

> ‘Zo kan het rechtszekerheidsbeginsel met zich brengen dat in een concreet geval het verlenen van terugwerkende kracht aan regelgeving niet is toegestaan of dat aan een rechtsregel niet volledig onmiddellijke werking dient te worden verleend, maar een vorm van eerbiediging op zijn plaats is.’[346]

Het rechtszekerheidsbeginsel biedt in beginsel een oplossing om terugwerkende kracht tegen te gaan, maar daarvan moet kunnen worden afgeweken, indien er argumenten zijn die zwaarder wegen.

[345] M.R.T. Pauwels, Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen: Een rechtstheoretisch onderzoek naar een methode voor vorming van wettelijk overgangsrecht in het belastingrecht (diss. Universiteit Tilburg), Amersfoort: SDU 2009, blz. 55.
[346] M.R.T. Pauwels, Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen: Een rechtstheoretisch onderzoek naar een methode voor vorming van wettelijk overgangsrecht in het belastingrecht (diss. Universiteit Tilburg), Amersfoort: SDU 2009, blz. 97.

Zo kan een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht zijn 'de noodzaak tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert', aldus de toelichting op de Aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.[347] In deze situatie kan volgens die toelichting als grensdatum van de terugwerkende kracht de datum worden gesteld waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij reeds met de verandering van wetgeving rekening zouden houden. Dit kan naar mijn mening, in gevallen waarin wordt geconsulteerd, onder omstandigheden de datum zijn waarop het consultatiedocument over de voorgenomen wetswijziging voor alle betrokkenen bekend is gemaakt.

4.3.6 Politieke functie

Tot slot behandel ik de 'politieke' functie van wetgevingsconsultatie. Consultatie wordt in deze situatie niet primair ingezet om de kwaliteit van het wetgevingsproces of het product (de wet) te verbeteren, maar vanuit strategisch oogpunt binnen het politieke spel. Een veel genoemd voorbeeld van strategisch gebruik van consultatie, is dat de minister slechts ter formele legitimatie consulteert om zijn eigen positie in het debat te versterken.

In deze paragraaf onderscheid ik de politieke functie van consultatie in vier subfuncties. In de eerste plaats de symbolische functie: als naar aanleiding van een signaal vanuit de politiek of andere partijen blijkt dat consultatie wenselijk is en uitsluitend om die partijen tevreden te stellen aan deze wens tegemoet wordt gekomen. In de tweede plaats kan een minister consultatie slechts inzetten om zich te profileren: de profilerende functie. In de derde plaats kan consultatie slechts worden ingezet om het wetgevingsproces te vertragen: de 'koelkastfunctie'. Tot slot kan worden geconsulteerd slechts om kritiek te ondervangen, de zogenoemde alibifunctie.

4.3.6.1 Symbolische functie

Consultatie kan worden ingezet om een bepaalde groep – zoals bijvoorbeeld politieke partijen of een bepaalde groep stakeholders – tevreden te stellen of als 'window dressing'. [348] Regelmatig verzoeken politieke of andere partijen de minister om stakeholders te consulteren alvorens het wetsvoorstel wordt ingediend. Als reactie hierop wordt dan soms slechts pro forma geconsulteerd om deze partijen tevreden te stellen.[349] Consultatie wordt in deze situatie niet ingezet om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, maar slechts vanuit strategisch oogpunt. Dat kan tot gevolg hebben dat er slechts schijnparticipatie plaatsvindt, waarbij consultatie slechts plaatsvindt als formaliteit zonder de bedoeling met de input van de stakeholders daadwerkelijk rekening te houden.[350]

[347] Aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat aan een regeling slechts terugwerkende kracht wordt verleend indien daarvoor bijzondere redenen bestaan en dat, behoudens uitzonderingen, aan belastende regeling in het geheel geen terugwerkende kracht wordt verleend.
[348] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26.
[349] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 266.
[350] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26.

Als slechts wordt geconsulteerd om formele legitimatie te bewerkstelligen en geen serieuze behandeling van de reacties op het consultatiedocument is beoogd, [351] is dat volgens de SERV misbruik van consultatie.[352] Een dergelijk gebruik van het instrument consultatie kan bovendien teleurstelling en afkeer bij de geconsulteerde stakeholders teweegbrengen, met als risico een negatief effect op hun deelnamebereidheid bij toekomstige consultaties. Om dit te voorkomen is het dan ook van belang dat het betrokken ministerie in gedachte houdt wat de achterliggende reden is van het verzoek van de betrokken partij om te consulteren.

Popelier e.a. merken overigens op dat strategisch gebruik van consultatie niet bij voorbaat veroordeeld mag worden.[353] Tactisch gebruik van consultatie kan vanuit een politieke ratio juist wenselijk zijn. Een goed georganiseerde consultatieprocedure, waarbij de inhoud van de reacties van stakeholders wel zorgvuldig wordt beoordeeld, waarborgt dat ook in dat geval consultatie een zinvol hulpmiddel kan zijn om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. [354] Maar dan is het in feite niet meer een consultatie met uitsluitend een symboolfunctie.

4.3.6.2 Profilerende functie

Consultatie kan door de minister of staatssecretaris worden ingezet om zich te profileren. Door consultatie te faciliteren werkt hij aan een positief imago, in de woorden van Oosten.[355] Dit speelt zowel op parlementair niveau als in interdepartementaal verband. De positie van de minister en staatssecretaris kan worden versterkt door aandacht te vestigen op wat hij heeft bereikt tijdens en na een consultatie.

Daarbij komt dat tegelijkertijd de parlementariërs zich in dat proces ook nog partijpolitiek moeten of willen profileren. Het is daarvoor verleidelijk wetten te (doen) produceren:

> ‘Niet alleen vanwege de daarmee beoogde rechtszekerheid of maatschappelijke veranderingen. Maar ook om heel ander soort redenen: voor ministers en beleidsmedewerkers om hun daadkracht te tonen, voor kamerspecialisten en maatschappelijke belangengroeperingen om de effectiviteit van hun invloed tegenover hun achterbannen te bewijzen.’[356]

[351] Redactie Vakstudie Nieuws, ‘Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw’, Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[352] SERV (2010) Rapport Wetgevingsprocedures, – structuren en – instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, 10 maart 2010.
[353] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26.
[354] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26-27.
[355] W. Oosten, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005, blz. 90.
[356] Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, P.H. Frissen, J.H. van Kreveld, B.W.N. de Waard, Wetgeven en de maat van de tijd, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle 1994, blz. 301.

De redactie Vakstudie Nieuws wijst erop dat dit er al snel toe kan leiden dat de aandacht van de hoofdzaken afglijdt naar stokpaardjes.[357] Hierdoor bestaat het risico dat de nadruk wordt gelegd op de prestaties van de minister, staatssecretaris en parlementariërs en dat belangrijke thema's achterwege blijven. Consultatie wordt in deze situatie niet primair ingezet om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren (de kernfunctie van consultatie). Ik verwacht overigens niet dat de wens om zich te profileren vaak de aanleiding zal zijn om te consulteren, gezien de kosten en tijd (op korte termijn) die met consultatie gepaard gaan. Profilering zal onder omstandigheden wel worden gezien als een prettige bijkomstigheid van consultatie.

4.3.6.3 Koelkastfunctie

Een consultatie kan ook plaatsvinden slechts om het wetgevingsproces te vertragen om een moeilijke keuze uit te stellen: de koelkastfunctie.[358] De vertraging van het wetgevingsproces kan in de politieke arena tot rust en tijdswinst leiden.[359] Verlinden concludeert dat op deze wijze de publieke opinie in slaap kan worden gewiegd. Hiermee wordt uitstel gerealiseerd voor een moeilijk oplosbaar probleem.[360] Verlinden spreekt ook wel over de niet-beslissingsfunctie.

Ik vermoed dat consultaties in Nederland alleen bij uitzondering om deze reden plaatsvinden. Ministers en ook hun medewerkers hebben veelal juist baat bij een snelle afwikkeling, om problemen op te lossen en gestelde doelen te bereiken en daarbij daadkracht te tonen:

> 'Het beleid gaat over hier en nu, wil graag snel succes omdat een minister succes wil. Dat is niet persoonlijk gemotiveerd, maar politiek. Het beleid moet een probleem oplossen of van de politieke agenda afhelpen.'[361]

Het bewust vertragen van het wetgevingsproces door middel van consulteren, om een moeilijke beslissing uit te stellen, draagt in het algemeen niet bij aan de kernfunctie van consultatie: de verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Echter, uitstel kan nuttig zijn om tot diepgaand onderzoek en een zorgvuldige afweging te komen. Uitstel kan ook zorgvuldig zijn indien de gemoederen zo hoog zijn opgelopen dat geen weloverwogen beslissing kan worden genomen. Op dat moment kan consultatie als stootkussen functioneren.[362]

[357] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[358] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 28.
[359] Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2008, blz. 28.
[360] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 266.
[361] G.J. Veerman, het meesterschap van de wetgevingsjurist, Den Haag: SDU uitgevers 2001, blz. 43.
[362] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26.

4.3.6.4 Alibifunctie

Tot slot wijs ik op de alibifunctie van consultatie. De alibifunctie houdt in dat het consulteren van invloedrijke stakeholders als argument wordt gebruikt om kritiek van andere ministers en Kamerleden op wetsvoorstellen en uitblijvend of onvoldoende kordaat beleid te pareren.[363] Het feit dat hij bij de voorbereiding van het wetsvoorstel belangrijke stakeholders heeft geconsulteerd, kan de minister als alibi gebruiken om zijn eigen visie in interdepartementaal verband en in het parlement door te drukken. Hij kan onder het mom 'we hebben geconsulteerd' benadrukken dat het wetsvoorstel door stakeholders breed wordt ondersteund.[364] Of daadwerkelijk draagvlak is verkregen en of de uitkomsten van de consultatie daadwerkelijk zijn benut om de kwaliteit van de voorgenomen wet te verbeteren, is in dit geval voor de minister of staatssecretaris van ondergeschikt belang.

Ook bij deze functie wordt consultatie als 'stootkussen' gebruikt. Hiermee wordt een snelle(re) acceptatie van de voorgenomen wetgeving van Kamerleden beoogd, onder het mom 'we hebben reeds advies gevraagd aan stakeholder X, dus kritiek is niet meer mogelijk'. De voorgenomen wet moet uitstralen dat er goed over is nagedacht en dat stakeholders achter de voorgenomen wet staan. Discussies over de voorgenomen wet worden zo veel mogelijk afgedekt, om te vermijden dat oude discussies nog eens worden herhaald.[365]

Terecht merkt de redactie van Vakstudie Nieuws op dat in dit geval het risico bestaat dat de echte achterban niet wordt geraadpleegd, maar slechts de invloedrijke stakeholders:

> 'Vooroverleg van het ministerie met bepaalde organisaties c.q. platformen wordt te gemakkelijk als argument gehanteerd om kritiek op wetsvoorstellen te pareren (lees: het is in goed overleg met organisatie X bepaald, dus nu kan er geen kritiek meer mogelijk zijn), terwijl in dergelijk vooroverleg de feeling met de echte achterban (lees: degenen in de samenleving die zo'n wetswijziging daadwerkelijk aangaat) van dergelijke organisaties c.q. platformen niet optimaal is.'[366]

De input van stakeholders is in zo een geval niet representatief. In hoofdstuk 5 ga ik hier nader op in.

4.4 Conclusie

In paragraaf 4.1 heb ik geconcludeerd dat het belang van consultatie enerzijds is gelegen in het wetgevingsproces als zodanig en anderzijds is gelegen in een bijdrage aan een beter product (de wet). Deze kernfuncties zijn nauw met elkaar verweven: een beter proces leidt hoogstwaarschijnlijk tot een beter product. Het is echter mogelijk – mede aan de hand van de literatuur – een verfijning aan te brengen op het punt van de functies van consultatie. In dat kader heb ik in dit hoofdstuk de volgende functies van consultatie onderscheiden: de notificerende functie, de maatschappelijke functie, de controlerende functie, de anticiperende functie en de politieke functie.

[363] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 266.
[364] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 28.
[365] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 278-279.
[366] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

Of daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan het wetgevingsproces of het product (de wet) hangt van verschillende factoren af, waaronder de organisatie en zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van de consultatieprocedure. Deze problematiek behandel ik in het volgende hoofdstuk.

5. De consultatieprocedure

5.1 Inleiding

Voor het daadwerkelijke succes van een consultatie is de wijze waarop zij wordt voorbereid en uitgevoerd van groot belang, met name om te bewerkstelligen dat de respons optimaal is. Uit onderzoek van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving blijkt dat sommige ministeries over een handboek, een protocol voor wetgeving, een kwaliteitsstappenplan voor regelgeving of een standaard voor consultatie beschikken. Bij de overige ministeries is de wijze waarop de consultatieprocedure verloopt, niet geregeld.[367] Bij de helft van de ministeries worden bij consultaties geen doelgroepen onderscheiden. Ook ontbreken vaste criteria om van consultatie af te zien. Daarnaast is er geen vaste procedure voor het geven van feedback.[368]

De werkgroep betoogt dat er geen gemeenschappelijke en samenhangende strategie is om consultatie structureel effectief en efficiënt in het wetgevingsproces in te zetten.[369] Daarom heeft de werkgroep een algemeen kader ontwikkeld voor een uniforme openbare internetconsultatie bij de departementale voorbereiding van wetgeving. Dit kader bestaat uit beginselen en minimumnormen die bedoeld zijn als richtsnoer voor ministeries bij het uitvoeren van internetconsultaties.[370] De werkgroep heeft daarbij beginselen en minimumnormen beschreven. Zij heeft echter geen duidelijk onderscheid tussen verschillende fasen van de consultatieprocedure gemaakt,[371] terwijl dat voor een goede consultatieprocedure wel van belang is.

In paragraaf 5.2 bespreek ik de noodzaak van een goede organisatie van de consultatieprocedure.

Vervolgens ga ik in paragraaf 5.3 in op de kwestie, die vaak als nadeel van consultatie wordt gezien, te weten dat consultaties kostbaar en tijdrovend zouden zijn.[372] Bij de beantwoording van de vraag of dit werkelijk zo is, moet, zo zal blijken, onderscheid worden gemaakt tussen het tijdsbeslag op de korte respectievelijk lange termijn.

In paragraaf 5.4 onderscheid ik in de consultatieprocedure negen fasen. De eerste fase betreft het besluit om te gaan consulteren, de laatste de evaluatie van de uitgevoerde consultatie. Ik zal die negen fasen slechts op hoofdlijn beschrijven. De wijze waarop elke fase van de betrokken consultatie wordt vormgegeven, kan mede afhangen van het te regelen onderwerp en van de met de consultatie beoogde functie. Bij elke fase geef ik

[367] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 27.
[368] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 28.
[369] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 7.
[370] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 21.
[371] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279.
[372] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.

overwegingen die van belang kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag op welke wijze die fase wordt vormgegeven. Tot slot bevat paragraaf 5.5 de conclusies.

5.2 De noodzaak van een goede organisatie en uitvoering van de consultatieprocedure

Ministeries hebben een kader voor de consultatieprocedure nodig om consultatie structureel effectief en efficiënt in te zetten in het wetgevingsproces, aldus de werkgroep Openbare internetconsultatie. [373] Een goed voorbereide en uitgevoerde consultatieprocedure is in de eerste plaats noodzakelijk voor een optimale en effectieve respons. Als bijvoorbeeld het doel van de consultatie niet duidelijk is omschreven, kan het gevolg zijn dat de stakeholders deels irrelevante input geven. Door de consultatieprocedure zorgvuldig te laten verlopen, bijvoorbeeld door een consultatiedocument op te stellen waarin expliciet en duidelijk het doel van de consultatie is vermeld, kan dit risico worden beperkt.

Een goed georganiseerde consultatie is tevens van belang om te voorkomen dat bij stakeholders een te beperkt draagvlak ontstaat voor de in het leven te roepen wettelijke regeling. Bijvoorbeeld als een deel van de stakeholders door onvoldoende publiciteit niet is bereikt, kan dat bij hen tot ontevredenheid leiden en ontstaat daardoor mogelijk een te beperkt draagvlak. Een goede consultatie vereist dan ook zorg voor voldoende bereik van de stakeholders (zie paragraaf 5.4) en tevens na afloop van de consultatie een goede feedback aan de geconsulteerde stakeholders.

Voorts is een goede organisatie van de consultatieprocedure nodig om consultatiemoeheid – wel ‘consultation fatigue’ genoemd – bij stakeholders te voorkomen. Consultatiemoeheid zal ertoe leiden dat de deelnamebereidheid van stakeholders aan een toekomstige consultatie afneemt.

Consultatiemoeheid kan in de eerste plaats ontstaan door overbevraging. De SERV merkt terecht op dat consultatiemoeheid minder te maken heeft met de hoeveelheid consultaties, maar meer met de kwaliteit ervan. [374] Maar uiteraard kan ook als de consultatie op goede wijze plaatsvindt, bij stakeholders die veelvuldig zijn geconsulteerd, consultatiemoeheid ontstaan. Bij de stakeholder kan dan het negatieve gevoel dat door het tijdsbeslag ontstaat, zwaarder gaan wegen dan het positieve gevoel en de winst dat hij bij het wetgevingsproces direct wordt betrokken.

Consultatiemoeheid kan verder ontstaan als stakeholders menen dat hun input in de uiteindelijke afweging niet is meegenomen. In deze situatie kan dan het gevoel heersen dat de consultatie slechts als formaliteit heeft plaatsgevonden, zelfs als de consultatie niet slechts een formaliteit was. Gribnau omschrijft dit als het gevoel dat ‘hoewel er veel gezegd en bepleit is, daar weinig mee is gedaan’. [375] Indien stakeholders meermalen de indruk krijgen dat hun input in de uiteindelijke afweging niet is meegenomen, dan bestaat het risico dat zij het meedoen aan consultaties zinloos gaan vinden.

[373] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 35.
[374] SERV (2007) Maken we goede wetten,? Benchmarking van Vlaanderen, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007, blz. 180.
[375] J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hoofdstuk 7.

Een goed voorbereide en uitgevoerde consultatie kan bovendien de kans verkleinen dat de consultatie naar de indruk van de stakeholders slechts een formaliteit is.[376]Het is daarom belangrijk dat het ministerie in de diverse fasen van de consultatieprocedure zorgvuldig contact met de stakeholders onderhoudt. Geconsulteerde stakeholders die weten wat met hun input zal gebeuren en welke consultatietermijnen gelden, zullen eerder positief tegenover de consultatie staan. Zij zullen bovendien minder snel teleurgesteld zijn over de impact van hun input, als hun verwachtingen door duidelijkheid over de aard van de consultatie realistisch zijn, zo stellen Popelier e.a.[377]

Het spreekt verder vanzelf dat een goed georganiseerde consultatieprocedure de kans verkleint dat tijd en geld geïnvesteerd worden in een consultatie die achteraf blijkt weinig meerwaarde te hebben gehad.

Het is dan ook belangrijk veel moeite en zorg te steken in een zorgvuldige opzet en zorgvuldige uitvoering van de consultatie.

5.3 Leidt consultatie tot vertraging en kostenverhoging van het wetgevingsproces?

Maar ook dan bestaat altijd de zorg dat consultatie tot vertraging en kostenverhoging van het wetgevingsproces leidt. De werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving betoogt dat consultatie het departementale wetgevingsproces verlengt.[378] Popelier e.a. wijzen erop dat eveneens de kostprijs ervan wordt verhoogd.[379]

Het is op zichzelf waar dat consultatie tijd kost. Er dient een consultatiedocument te worden opgesteld. De relevante stakeholders moeten worden geïnventariseerd en benaderd. Vervolgens krijgen stakeholders een redelijke termijn om te reageren, waarna interne en externe overlegrondes plaatsvinden.[380] Ook het bestuderen van de reacties van stakeholders is tijdrovend en kan ertoe leiden dat de voorgenomen wet wordt aangepast. Ook het verstrekken van feedback aan de stakeholders kost tijd. Stakeholders verwachten, nu zij zijn betrokken bij de totstandkoming van een wet, dat tijdens het hele wetgevingsproces elke belangrijke keuze aan hen wordt verantwoord. Nu ze eenmaal zijn betrokken, willen ze ook betrokken blijven. Deze betrokkenheid brengt met zich dat het risico op discussies toeneemt, hetgeen extra tijd kost. Dit kan wellicht deels worden ondervangen door bij aanvang van de consultatie de mate van feedback tijdens het wetgevingsproces kenbaar te maken. Het tijdsbeslag kán ook tot vertraging van het wetgevingsproces leiden.

[376] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26-27.
[377] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 43.
[378] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 36.
[379] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.
[380] M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637.

Echter, terecht nuanceren Popelier e.a. het risico op vertraging van het wetgevingsproces.[381] In de eerste plaats kan de omvang van de vertraging van het wetgevingsproces sterk verschillen per consultatietechniek die wordt gehanteerd. Bij bijvoorbeeld een consultatietechniek als deskundigen- of belanghebbendenoverleg, is de 'vertraging' relatief beperkt omdat dan vaak met een enkel overleg kan worden volstaan.[382] In de tweede plaats hoeft het consulteren niet tot verlenging van het wetgevingsproces als geheel leiden. Zorgvuldige wetgeving vereist dat alle relevante feiten zorgvuldig worden verzameld en alle belangen zorgvuldig worden afgewogen.[383] Dit kan veelal worden ondersteund door consultatie van stakeholders. Het kan zijn dat daardoor de voorbereiding van het wetsvoorstel zelfs sneller plaatsvindt. Maar ook als de duur van de departementale voorbereidingsfase als gevolg van de consultatie langer duurt, kan het zijn dat als gevolg van de zorgvuldigheid in de departementale voorbereidingsfase vertraging in de volgende fasen van het wetgevingsproces (advisering door de Raad van State, behandeling in de Tweede en Eerste Kamer) wordt voorkomen. Aldus ook Kamminga, die stelt dat, als geen consultatie plaatsvindt, de kans bestaat dat verderop in het wetgevingsproces vertraging optreedt.[384]

Bovendien is bij voldoende zorgvuldigheid bij de voorbereiding van wetgeving, met inbegrip van consultatie, de kans groter dat een wet ontstaat die goed uitvoerbaar is en een langere houdbaarheidsdatum heeft. In lijn hiermee concludeert de SERV:

> 'Als de snelheid van de politieke besluitvorming primeert boven de kwaliteit van de beslissingen, leidt dat in veel gevallen tot een verlenging van de feitelijke duur van het regelgevingsproces. Een snelle, intuïtieve beslissing laat misschien toe om sneller regelgeving in het staatsblad te krijgen, maar het kan langer duren vooraleer er ook op het terrein een stabiele regeling bestaat.'[385]

De redactie van de Vakstudie Nieuws adviseert dan ook terecht te onthaasten en tijd te nemen voor reflectie:

> 'Technisch goede wetgeving leidt tot meer rechtszekerheid, minder administratieve lasten en minder procedures. Kortom, technisch goede wetgeving verdient zich terug in de uitvoering.'[386]

Met consultatie als onderdeel van een gedegen departementale voorbereidingsfase, kan worden verwacht dat de kwaliteit van wetgeving toeneemt (zie hoofdstuk 4). Hierdoor wordt het risico verkleind dat in een latere fase reparatiewetgeving noodzakelijk is.[387] Dit betekent dat consultatie op lange termijn bezien aan versnelling van het gehele wetgevingsproces kan bijdragen.[388] Discussies zijn al in een eerder stadium gevoerd.

---

[381] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.
[382] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.
[383] J.L.M. Gribnau, 'Integriteit van het fiscale wetgevingsproces', Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht, *2010,* afl. 643, blz. 1-6.
[384] A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.
[385] SERV (2007) Maken we goede wetten,? Benchmarking van Vlaanderen, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007, blz. 118.
[386] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[387] SERV (2010) Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, 10 maart 2010.
[388] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 35.

Dit brengt mij tot de conclusie dat, zelfs als consultatie op korte termijn (in de departementale voorbereidingsfase) tijdsverlies zou betekenen, op langere termijn (het gehele wetgevingsproces bezien) door consultatie tijdwinst kan worden geboekt.

Echter, in de praktijk wordt snelle afwikkeling van wetgeving met enige regelmaat verkozen boven een gedegen departementale voorbereidingsfase. Een voorbeeld van regelgeving die te haastig is ingevoerd en waarbij geen openbare consultatie heeft plaatsgevonden, is de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel door de Belastingdienst om fraude te voorkomen. De invoering van deze maatregel heeft een grote groep burgers in financiële problemen gebracht omdat de Belastingdienst uitbetaling van hun toeslag tijdelijk stopzette totdat betrokkene een rekeningnummer had ingezonden en had bewezen dat de rekening op zijn naam stond. Deze maatregel was volgens de Nationale Ombudsman te haastig ingevoerd, waarbij de regelgever te weinig oog heeft gehad voor de gevolgen voor burgers.[389] Dit betreft weliswaar geen wet in formele zin, maar illustreert dat het te snel invoeren van regelgeving ten koste van de kwaliteit kan gaan.

Een geval, waarin ondanks de tijdsdruk toch ervoor is gekozen een consultatie te houden, betreft de consulatie Vennootschapsbelasting. Ondanks de grote behoefte die er bestond dat snel een wetsvoorstel zou worden ingediend vanwege de publiciteit rondom dit conceptwetsvoorstel, heeft het DG Fiscale Zaken bij de staatssecretaris van Financiën erop aangedrongen een consultatie te houden omdat anders niet verzekerd was dat een goed wetsvoorstel kon worden ingediend. De staatssecretaris heeft deze suggestie overgenomen ondanks de vertraging die daardoor bij de indiening van het wetsvoorstel ontstond.[390]

Er zijn situaties denkbaar waarbij snelheid bij de voorbereiding zo zwaar weegt dat van consultatie wordt afgezien. Bijvoorbeeld als met spoed reparatiewetgeving moet worden opgesteld om verder misbruik te voorkomen. In dat kader concluderen Popelier e.a. dat de wetgever, afhankelijk van het probleem waarmee hij wordt geconfronteerd, moet opteren voor een snelle eenzijdige aanpak of voor een uitgebreide dialoog met de burger.[391] Maar het risico bestaat dat in zo'n crisissituatie een zodanige wet ontstaat die al snel moet worden gerepareerd. In tabel 4 (zie paragraaf 5.4) schets ik een aantal gevallen waarin het gerechtvaardigd kan zijn met het oog op de snelheid op korte termijn van consultatie af te zien.

Consulteren kost de overheid geld, doordat de inspanning voor beleidsmedewerkers[392], van de ICT-specialisten en van voorlichtingsspecialisten toeneemt en doordat vaak extra voorlichtingsmateriaal moet worden vervaardigd. Echter, consulteren kan ook kosten besparen, bijvoorbeeld doordat mogelijk minder reparatiewetgeving nodig is. Zie in dat kader het verzoek dat de Vaste Commissie van Financiën van de Tweede Kamer deed aan de staatssecretaris:

[389] Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Financiën, 24 januari 2014, zie <www.nationaleombudsman.nl/>, geraadpleegd in 2013.
[390] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.
[391] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 45.
[392] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, nr. 57, blz. 35.

> 'De rechtszekerheid en stabiliteit zijn evenzeer van belang. Het bedrijfsleven maakt zich daarover zorgen, omdat het nogal eens voorkomt dat wetgeving naar de Kamer wordt gestuurd zonder consultatie vooraf. Met het oog daarop vraagt hij of de staatssecretaris van zins is om ruimer gebruik te maken van consultatieve documenten, opdat plotselinge wijzigingen in de fiscale regelgeving worden voorkomen. Daar komt bij dat de reeks reparaties van de afgelopen jaren heeft geleid tot een complexe wetgeving, met alle administratieve lasten van dien.'[393]

Grotere zorgvuldigheid bij de voorbereiding van de wet, doordat een consultatie heeft plaatsgevonden, zal tevens ertoe kunnen leiden dat minder rechterlijke procedures worden ingesteld.[394] Onduidelijke en onjuiste wetgeving leiden tot een grotere behoefte aan een rechterlijk oordeel.[395] Consultatie kan ertoe bijdragen dat dergelijke gebreken in minder mate optreden, waardoor dan ook een kleinere behoefte aan procederen zal ontstaan. Dit kan uiteraard tijd en kosten besparen.

Mijn conclusie is dat het houden van een consultatie, zo niet op korte termijn dan toch op langere termijn, vaak tijd en kosten kan besparen. De gedachte dat consultatie in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces steeds of in het algemeen tot vertraging en extra kosten zal leiden, is te kortzichtig. Consultatie kan ertoe leiden dat de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces wordt verlengd. Echter, indien consultatie bijdraagt aan een gedegen voorbereiding van het wetsvoorstel, kan het wetgevingsproces per saldo worden verkort. Immers, voorkomen wordt dat in een laat stadium van het wetgevingsproces onvolkomenheden aan het licht komen die nopen tot wijziging van het wetsvoorstel. Bovendien kan worden voorkomen dat een recent aangenomen wet op korte termijn al weer moet worden gewijzigd wegens gebleken onvolkomenheden in de wet.

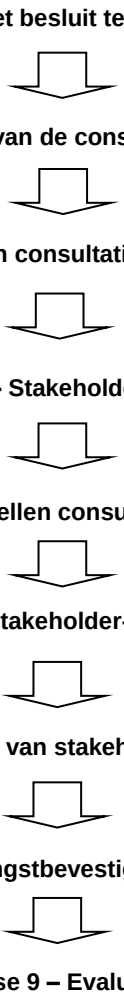
5.4 De verschillende fasen van de consultatieprocedure

In een goed georganiseerde consultatieprocedure kunnen negen fasen worden onderscheiden. Deze fasen zijn in het onderstaande figuur schematisch weergegeven. De consultatieprocedure vangt aan met het besluit om te consulteren en eindigt zodra de evaluatie heeft plaatsgevonden.

Ik zal in deze paragraaf op die verschillende fasen ingaan. Daarbij zal ik ook overwegingen vermelden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling of alle negen fasen moeten worden doorlopen en op welke wijze elk van die fasen moet worden vormgegeven. Het beslissingskader dat zo ontstaat, zou als hulpmiddel moeten kunnen dienen voor de opzet van de desbetreffende consultatie.

Figuur 6. Negen fasen van een consultatieprocedure

[393] Verslag algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 maart 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 505, nr. 4.
[394] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[395] L.G.M. Stevens, 'Fiscale beleidsnotities 2010', Weekblad Fiscaal Recht 2009/6828, blz. 1183-1107.



Figuur 6 geeft een schematische indeling weer. De inrichting van elke consultatieprocedure vereist echter maatwerk, afhankelijk van de omvang, het doel, de betrokkenen en het belang van de consultatie. Het is niet mogelijk een one-size-fits-all ontwerp op te stellen. Bij iedere consultatie dient vooraf te worden bepaald of wellicht een extra fase noodzakelijk is dan wel of wellicht juist een fase kan of dient te worden overgeslagen. Zo zal bij een internetconsultatie een fase moeten worden toegevoegd, te weten de fase 'Website bouwen' (na fase 4).

Het doel van deze paragraaf is daarom een beslissingskader te ontwikkelen, dat als hulpmiddel kan dienen om tot rationele, goed gemotiveerde beslissingen over de inrichting van de betrokken consultatieprocedure te komen.

5.4.1 Fase 1 van de consultatieprocedure: het besluit te consulteren

De consultatieprocedure vangt aan met het besluit te consulteren. In deze fase zijn er twee vragen die moeten worden beantwoord. Ten eerste: is er een reden niet te consulteren? Ten tweede: zo nee, op welk moment moet de consultatieprocedure van start gaan?

5.4.1.1. Het besluit al dan niet te consulteren

Omdat consultatie een geschikte methode is om aan de democratische eis van participatie en transparantie tegemoet te komen (zie hoofdstuk 3) en de kwaliteit van wetgeving te verbeteren (zie hoofdstuk 4), dient mijns inziens het uitgangspunt te zijn dat consultatie in beginsel altijd dient plaats te vinden. Maar er kunnen, zoals ik zal betogen, goede gronden zijn om geen consultatie te houden.

Bij de beslissing al dan niet te consulteren dient onder meer het doel van de mogelijke consultatie te worden betrokken. Verder dient bij die beslissing, zo stellen Popelier e.a. rekening te worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel.[396] De lasten of nadelige gevolgen van een consultatie mogen niet zwaarder wegen dan de verwachte voordelen. De vraag die dan opkomt is: wie bepaalt of kan worden afgezien van consultatie? Hebben stakeholders daarin ook een stem? In dat geval moet een voorconsultatie worden gehouden om te peilen of behoefte aan een consultatie bestaat. Omdat voorconsultatie een kostbaar en tijdrovend proces is en om die reden niet altijd de voorkeur verdient, heb ik als hulpmiddel in tabel 4 enkele redenen vermeld die kunnen rechtvaardigen om van consultatie af te zien.

Tabel 3. Overzicht van mogelijke rechtvaardigingsgronden voor het afzien van consultatie

Rechtvaardigingsgronden	Voorbeelden
1. Spoed/noodwet[397]	Bij lekken in de wet, rampen en terrorisme.[398]
2. Als de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 WOB[399] van toepassing zijn.[400]	(I) In het belang van geheimhouding in verband met de staatsveiligheid en (II) situaties waarbij voorstellen in fiscale of subsidiesfeer leiden tot

[396] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008, blz. 36.
[397] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[398] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[399] Artikel 10 WOB lid 1 en 2:
1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
[400] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

	calculerend gedrag (negatieve anticiperende werking). Ten aanzien van het tweede punt verwijs ik naar paragraaf 4.3.5.
3. Wet zonder noemenswaardige gevolgen voor stakeholders: geen verandering gebracht in rechten en plichten, geen administratieve lasten of uitvoeringslasten.[401]	Zuiver redactionele aanpassingen of interne organisatorische maatregelen.[402]
4. Als consultatie niet in betekende mate tot aanpassing van het wetsvoorstel kan leiden.[403] Overigens kan ook in dit geval consultatie wenselijk zijn zodat stakeholders kunnen anticiperen op de voorgenomen wet.	Reparatiewetgeving als gevolg van rechterlijke uitspraken, EU of internationale regelgeving en goedkeuringswetten van internationale verdragen, waarbij geen ruimte is om af te wijken.[404]

Als de onder 1 en 2 bedoelde gevallen zich voordoen, is er naar mijn mening toch onvoldoende rechtvaardiging van consultatie af te zien wanneer de voorgenomen wet met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd. Door wetgeving met terugwerkende kracht in te voeren wordt het risico op calculerend gedrag ondervangen (rechtvaardigingsgrond 2) en kunnen noodsituaties worden opgelost (rechtvaardigingsgrond 1). Wel leidt consultatie er dan toe dat de wet wellicht over een nog langere periode moet terugwerken, wat vooral bij het invoeren van spoedwetgeving onwenselijk kan zijn.

Een aanbeveling die volgt uit dit onderzoek is om de keuze af te zien van consultatie in elk geval in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel te verantwoorden. Om te waarborgen dat dit in de praktijk ook gebeurt, zou de verplichting daartoe in de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen worden opgenomen. Daarin zou ook tabel 3 kunnen worden verwerkt. Die verantwoordingsplicht zal ertoe bijdragen dat het ministerie zorgvuldig afweegt om al dan niet te consulteren.

[401] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[402] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[403] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[404] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

Nadat is besloten te consulteren, kan het van belang zijn een consultatiecoördinator aan te wijzen om de consultatieprocedure te begeleiden: het centrale overzicht van de onderwerpen waarover wordt geconsulteerd, de opmerkingen van de geconsulteerde stakeholders, de reacties daarop van de beleidsmedewerkers en de tijdsplanning. Zo werd bij de consultatie Vereenvoudiging AWR een consultatiecoördinator aangewezen die waarborgde dat eenheid in de wijze van bevraging en uitwisseling van berichten bestond, doublures werden vermeden en een gelijkmatige spreiding in de tijd van de consultaties bestaat.

5.4.1.2. Het bepalen van het starttijdstip van de consultatie

Het is van groot belang dat van meet af aan een goede tijdsplanning worden gemaakt. Zoals ik in paragraaf 5.3 heb vermeld, is een veelgenoemd punt van kritiek op consultatie dat het proces te tijdrovend is. Dit probleem is naar mijn mening mede door een goede, strak bewaakte, tijdsplanning in belangrijke mate te ondervangen. Ik ben dan ook van mening – gelet op de toegevoegde waarde van consultatie (zie hoofdstuk 4) – dat tijdsdruk in beginsel niet een rechtvaardigingsgrond zou mogen zijn om af te zien van wetgevingsconsultatie. Er zijn natuurlijk uitzonderingen, bijvoorbeeld het jaarlijkse Belastingplan dat wel onder zeer grote tijdsdruk staat. Ingeval bij het opstellen van het Belastingplan om die reden wordt besloten niet te consulteren, dan bestaat het risico dat zoveel mogelijk wetswijzigingen in het Belastingplan worden gestopt om niet te hoeven consulteren.

Als eenmaal is besloten te consulteren, is het van belang een goed moment te kiezen om de consultatie te starten. Er zijn twee momenten die moeten worden bepaald: het startmoment binnen de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces en het moment binnen een kalenderjaar.

De consultatie moet naar mijn mening worden gestart op het moment dat er nog een reële discussie over de inhoud en uitwerking van het wetsvoorstel mogelijk is.[405] Consultatie moet immers niet slechts een formaliteit zijn, als mosterd na de maaltijd. In de woorden van Jones en Gammell:

> ‘Asking people their views when you’ve already decided what you’re going to do is pointless. In the words of the cliché, you are shutting the stable door after the horse has bolted.’[406]

Met het oog hierop is het van belang te bepalen in welke fase van de departementale voorbereiding van het wetsvoorstel de consultatie het beste kan plaatsvinden. In hoofdstuk 2 heb ik drie fasen van de departementale voorbereiding onderscheiden.[407]

[405] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.
[406] R. Jones en E. Gammell, The art of consultation, London, Biteback. Publishing 2009, blz. 63.
[407] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 270-271.

Die voorbereiding vangt aan met de *kiemfase*. In de kiemfase worden de hoofdlijnen van een wetsvoorstel vastgesteld door de verantwoordelijke beleidsafdeling. In deze fase zullen meestal hooguit belanghebbenden worden betrokken die een bijzondere positie innemen in het beleidsveld of direct belang hebben bij het wetsvoorstel.[408] Zij fungeren dan als klankbord en expertisebron. In de kiemfase wordt dan ook veel waarde gehecht aan een strikte beslotenheid en geheimhouding van de voorbereiding van het wetsvoorstel. Consultatie in de kiemfase van de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces kan te vroeg zijn. Om de consultatie efficiënt te laten verlopen, zal het veelal beter zijn dat in deze fase alleen door beleidsmedewerkers wordt onderzocht welke inhoudelijke problemen het wetsvoorstel mogelijk zal opleveren. Dan kan het consultatiedocument daarop aangepast worden en kunnen de vragen aan stakeholders worden beperkt.

Na de kiemfase vangt de *coalitiefase* aan.[409] Het doel van deze fase is om consensus te zoeken met de belangrijkste spelers. In deze fase zullen de beleidsmedewerkers in het algemeen slechts een beperkte groep stakeholders consulteren en beleidsmedewerkers binnen hun ministerie of bij andere ministeries. Ook in deze fase kan er aanleiding zijn het contact voornamelijk in beslotenheid te laten plaatsvinden om een goed onderhandelingsproces te bevorderen.

De *presentatiefase* vormt de laatste fase van de departementale voorbereiding.[410] In deze fase ligt er een wetsvoorstel op hoofdlijnen. Met name de uitwerking en technische punten kunnen nog worden aangepast. Voorafgaand aan deze fase heeft al afstemming met de belangrijkste spelers plaatsgevonden. De overige stakeholders kunnen in deze fase worden geconsulteerd om input te leveren op het wetsvoorstel in hoofdlijnen. De consultatie zal in openbaarheid plaatsvinden. De belangrijkste spelers, die reeds input hebben geleverd, kunnen nu ook formeel hun reactie kenbaar maken.

Een nadeel van consulteren in de presentatiefase is dat er al een vergevorderd conceptwetsvoorstel klaarligt, zodat de mogelijkheid tot reële beïnvloeding wellicht maar beperkt is. Anders gezegd: de strijd is al gestreden.[411] Dat hoeft geen overwegend bezwaar te zijn wanneer het doel is draagvlak te creëren of belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om te anticiperen op voorgenomen wetgeving.

[408] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[409] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[410] M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.
[411] M.B.A. van Hout, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', Weekblad Fiscaal Recht 2004/503, blz. 503-506.

Van belang is daarnaast het tijdstip te bepalen waarop de consultatie van start moet gaan om een optimale respons te krijgen. Dit houdt mede verband met het inwerkingtredingtijdstip van de wet. Sinds 1 januari 2009 geldt de systematiek van Vaste Verandermomenten voor alle wetten.[412] Uit het systeem voor Vaste Verandermomenten volgt dat er in beginsel slechts twee vaste inwerkingtredingdata per jaar zijn voor wetten, te weten 1 januari en 1 juli. Daarbij geldt een minimale invoeringstermijn van twee maanden. Er zijn vier uitzonderingsgronden om af te wijken van de vaste data en/of de minimale invoeringstermijn: hoge c.q. buitensporige private of publieke kosten van vertragingen of vervroeging, spoed- of noodregelgeving, reparatieregelgeving en Europese en internationale regelgeving. De reden voor de introductie van de Vaste Verandermomenten was de veelgehoorde klacht van bedrijven en instellingen over de frequente wijziging van bestaande wetgeving en frequente nieuwe regelgeving in de loop van het jaar en de vaak beperkte uitvoeringstijd van die wetgeving.

Gribnau en Lubbers betogen dat het inwerkingtredingtijdstip met name wordt ingegeven door praktische motieven. Zij noemen de drie motieven.[413] In de eerste plaats betogen zij dat bij belastingwetten zoveel wordt aangesloten bij de natuurlijke verandermomenten. Aansluiting kan worden gezocht bij de tijdvakken van de belastingwetten. Wijzigingen in de Wet op de inkomstenbelasting 2001 moeten dan ook bij voorkeur ingaan per 1 januari van een jaar. In de tweede plaats wijzen Gribnau en Lubbers op de budgettaire effecten als motief voor een bepaald tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Tot slot speelt de ICT een belangrijke rol. De bestaande programmatuur moet tijdig worden aangepast aan de nieuwe wetgeving. Dit kan soms veel tijd in beslag nemen.

Een probleem is echter dat, als de staatssecretaris van Financiën met het oog op deze drie aspecten besluit alle fiscale wetswijzigingen per 1 januari in werking te laten treden, het risico bestaat dat de departementale voorbereidingsfasen van verschillende fiscale wetten samenlopen met als gevolg dat de consultaties op ongeveer dezelfde momenten worden gestart. Het uitvoeren van een aantal consultaties tegelijkertijd is zowel voor de fiscale beleidsmedewerkers als voor de stakeholders een zware last. De redactie van Vakstudie Nieuws wijst terecht op het risico dat een gedegen analyse en behandeling dan nog nauwelijks tot de mogelijkheden behoren.[414] Daarom moet worden verwacht dat, als verschillende consultaties min of meer gelijktijdig bij dezelfde stakeholders plaatsvinden, dit niet tot een optimale respons zal leiden.

[412] Brief van de minister van Justitie, en de staatssecretarissen van economische zaken, van Financiën, en van Binnenlandse zaken koninkrijkrelaties: Verbreding invoering Vaste Verandermomenten (VVM), Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309.
[413] J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.
[414] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

Dit betekent dat het beter is de behandeling van fiscale wetsvoorstellen over het kalenderjaar te spreiden, zodat ook de departementale voorbereidingsfasen van die wetsvoorstellen – waarin wordt geconsulteerd – niet gelijktijdig plaatsvinden. De behandeling van het Belastingplan, tussen Prinsjesdag en het einde van het kalenderjaar, is een vaststaand gegeven in het fiscale wetgevingsproces.[415] Om die reden moeten de andere fiscale wetsvoorstellen zoveel mogelijk in het voorjaar worden behandeld.[416] Terecht heeft de staatssecretaris van Financiën in dit kader opgemerkt dat het eerder indienen van wetsvoorstellen geen garantie is voor het voorkomen van een opeenhoping bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen.[417] Maar het risico dat consultaties gelijktijdig plaatsvinden, zal vermoedelijk worden verkleind. Zo heeft de consultatie Vereenvoudiging Successiewet in het voorjaar van 2008 plaatsgevonden. Deze internetconsultatie heeft ruim 150 reacties opgeleverd.

Natuurlijk moet ook zoveel mogelijk met vakantieperiodes rekening worden gehouden. Met name de zomerperiode is niet geschikt om te consulteren. Stakeholders zullen dan vaak maar beperkt bereikbaar zijn en het risico bestaat dat het aantal reacties in deze periode klein is. In dit licht was de start van de consultatie Vennootschapsbelasting op 15 juni 2009 minder gelukkig, nu de stakeholders de mogelijkheid hadden tot 1 augustus 2009 op het consultatiedocument te reageren. Dit consultatiedocument heeft tot 87 reacties geleid, waarvan 1 reactie namens 68 bedrijven.

5.4.2 Fase 2 van de consultatieprocedure: het doel van de consultatie omschrijven

Het is van groot belang het doel van de consultatie zorgvuldig te bepalen. Door het doel goed te omschrijven kan een gerichte input van de stakeholders worden verwacht. Zo moet bij een consultatie die gericht is op het signaleren van effecten, worden benadrukt dat het geven van een mening of de wet al dan niet moet worden ingevoerd, irrelevant is.

Met consultatie kunnen verschillende doelen worden nagestreefd (zie hoofdstuk 4). Ook kan consultatie met een primair doel plaatsvinden, waarbij tevens wordt geprofiteerd van de andere functies van consultatie.[418]

De doelomschrijving van de consultatie is ook van belang voor de keuze van een passende consultatievorm en een passende consultatietechniek (fase 3) en de keuze bepaalde stakeholders al dan niet te consulteren (fase 4). Zo moeten, indien het doel van consultatie is draagvlak te creëren, een consultatievorm en consultatietechniek worden gekozen waarbij een breed publiek kan worden bereikt.

[415] J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.
[416] J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.
[417] Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55, blz. 4.
[418] Ph. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester? In: Bruikbare wetgeving, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007, blz. 38.

5.4.3 Fase 3 van de consultatieprocedure: selecteren van consultatievorm en consultatietechniek

Nadat het doel van de consultatie is omschreven, kunnen een passende consultatievorm en consultatietechniek worden gekozen.[419] Welke vorm en techniek worden gekozen, hangt af van de materie, de omvang en bereikbaarheid van stakeholders en de middelen die ter beschikking staan.[420] Ook de beschikbare tijd en eerdere ervaringen kunnen hierbij een rol spelen. In de praktijk van het fiscale wetgevingsproces wordt de keuze voor een bepaalde consultatievorm en consultatietechniek – zo blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 met fiscale beleidsmedewerkers heb gevoerd – met name gemaakt op basis van ervaringen.[421] Uit onderzoek van Popelier e.a. blijkt dat het ministerie van Financiën weliswaar verschillende consultatievormen en consultatietechnieken hanteert, maar niet uitdrukkelijk vermeldt welke methode is gekozen en waarom.[422] Zo wordt misschien wel gebruik gemaakt van een focusgroep, maar herkennen de beleidsmedewerkers dit niet. In een interview van Popelier e.d. met een fiscale beleidsmedewerker, merkt deze medewerker op dat het niet slecht zou zijn om een methodiek uit te werken die het ministerie van Financiën kan toepassen.[423]

Om de keuze voor de juiste consultatievorm en consultatietechniek meer te objectiveren, ga ik in de hoofdstukken 7 en 8 op de verschillende consultatievormen en -technieken in. Daarbij bespreek ik de kenmerken en de sterke en zwakke punten van die consultatievormen en -technieken.

5.4.4 Fase 4 van de consultatieprocedure: stakeholderselectie

5.4.4.1 Inleiding

Nadat een consultatievorm en consultatietechniek zijn gekozen, kan in de eerste plaats de doelgroep worden bepaald, waarna tot de stakeholderselectie kan worden overgegaan. In hoofdstuk 6 ga ik in op de keuze bepaalde stakeholdergroepen te consulteren in het licht van het doel van de consultatie. Ingeval het gewenst is slechts een deel van de stakeholders binnen een stakeholdergroep te consulteren is het noodzakelijk duidelijke criteria op te stellen aan de hand waarvan de stakeholders kunnen worden geselecteerd. Het is ook van belang dat deze criteria openbaar zijn. Dan kan ook aan stakeholders aan wie geen toegang tot de consultatie is geboden, gemotiveerd worden uitgelegd waarom zij niet zijn uitgenodigd om te participeren. En uiteraard (omgekeerd) waarom de andere stakeholders wel zijn uitgenodigd.

[419] In hoofdstuk 7 beschrijf ik de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken.
[420] P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56.
[421] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.
[422] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 106.
[423] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 106.

De Europese Commissie stelt soortgelijke eisen. In de eerste plaats moet de doelgroep duidelijk worden omschreven.[424] In de tweede plaats zijn transparante selectiecriteria noodzakelijk wanneer de toegang tot de consultatie wordt beperkt. De Europese Commissie acht dat onder meer noodzakelijk voor wat betreft de deelname van partijen in adviesorganen of bij hoorzittingen.[425]

Een stakeholderselectiemodel is naar mijn mening dan ook van belang om te waarborgen dat een goede stakeholderselectie tot stand komt. Welk model bij een bepaalde consultatie precies is gehanteerd, moet voor alle stakeholders kenbaar zijn. Om tot een stakeholderselectiemodel te komen zet ik in paragraaf 5.4.4.2 een aantal selectiecriteria uiteen. In paragraaf 5.4.4.3 ga ik in op de noodzaak van diversiteit van stakeholders bij de selectie. Vervolgens betoog ik in paragraaf 5.4.4.4 dat voorkomen moet worden dat het ministerie van invloedrijke stakeholders 'afhankelijk' wordt. De bevindingen uit deze paragrafen leiden in paragraaf 5.4.4.5 tot een stakeholderselectiemodel.

5.4.4.2 Normen bij stakeholderselectie

Bij het selecteren van stakeholders kunnen de volgende vier criteria worden gehanteerd.[426]

Volgens het eerste criterium, het *effectcriterium*, worden die stakeholders geselecteerd van wie de belangen door het probleem of de oplossing worden getroffen. Bij het tweede criterium, het *doelgroepcriterium*, is bepalend of de stakeholder behoort tot de doelgroep van de voorgenomen wet. Stakeholderselectie volgens het doelgroepcriterium zal in grote mate met stakeholderselectie volgens het effectcriterium overeenkomen. Het effectcriterium heeft echter een bredere reikwijdte. De doelgroep van de voorgenomen wet zal vaak beperkter zijn dan de groep getroffen stakeholders: ook niet tot de doelgroep behorende stakeholders kunnen door de wet worden getroffen. Zo kunnen openbaarvervoerreizigers worden getroffen door de verhoging van de motorrijtuigenbelasting, naast de tot de doelgroep behorende autobezitters. Autobezitters zullen sneller overwegen met het openbaar vervoer te reizen, waardoor de drukte in het openbaar vervoer toeneemt en dan ook minder geriefelijk kan worden. Om die reden laat ik het doelgroepcriterium verder buiten beschouwing.

Een derde criterium dat zou kunnen worden toegepast, is het *weerstandcriterium*: welke stakeholders beschikken over middelen om het beleid te blokkeren?[427] Natuurlijk zijn stakeholders niet in staat om de indiening van het wetsvoorstel 'direct' te blokkeren. Maar het kan zijn dat sommige stakeholders door een sterke lobby later in het wetgevingsproces in staat blijken te bewerkstelligen dat de Tweede of de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet aannemen. Dat zou voor de minister en staatssecretaris een reden kunnen zijn die stakeholders bij de consultatie te betrekken.

[424] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.
[425] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.
[426] Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.
[427] Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.

Ten vierde zou het *verrijkingscriterium* bij de selectie van stakeholders kunnen worden toegepast. Daarbij gaat het er om welke stakeholders door hun deskundigheid in staat zijn om het wetgevingsproces te verrijken, waarbij met name aan de notificerende en de maatschappelijke functie van consultatie kan worden gedacht (zie par. 4.3.2 en 4.3.3).[428]

De Europese Commissie hanteert een ander model voor het stakeholderselectieproces.[429] Dit model is voor Europese regelgeving opgesteld, maar kan naar mijn mening ook bij nationale wetgeving worden overwogen. De Commissie is van mening dat drie groepen bij de consultatieprocedure moeten worden betrokken. In de eerste plaats de partijen die betrokken zijn bij de voorgenomen wet. In de tweede plaats de partijen die worden betrokken bij de uitvoering van die wet: de uitvoeringsinstanties. En tot slot 'de organen die door hun opmerkingen rechtstreeks betrokken zijn bij het beleid'.

De eerste groep waarop de Commissie doelt, is naar mijn mening dezelfde als waarop het effectcriterium ziet. De groep van stakeholders die bij de uitvoering van de wet betrokken zijn omdat hun belang direct bij de voorgenomen wet is betrokken, vormt naar mijn mening hierop een nuttige aanvulling. Deze groep kan worden geselecteerd door het *uitvoeringscriterium* te hanteren. Mij is niet duidelijk op wie de Commissie met de derde groep doelt. Daarom laat ik die categorie van de Commissie buiten beschouwing.

Ik ben dan ook van mening dat stakeholderselecties bij wetgevingsconsultaties dienen plaats te vinden aan de hand van het effectcriterium, het weerstandscriterium, het verrijkingscriterium en het uitvoeringscriterium. Deze vier criteria moeten naar mijn mening bij iedere stakeholderselectieprocedure worden toegepast. Tot welk resultaat deze vier criteria leiden, is afhankelijk van het doel van de consultatie en de aard van de voorgenomen wet. Als bijvoorbeeld het doel van de consultatie is de maatschappelijke belangen in kaart te brengen, brengen het effectcriterium en het verrijkingscriterium waarschijnlijk mee dat iedere belanghebbende moet wordt geselecteerd. Als het doel is alternatieven bloot te leggen, zal het verrijkingscriterium waarschijnlijk meebrengen dat vooral deskundigen worden geselecteerd; het effectcriterium is in dit geval van ondergeschikt belang.

Nadat de stakeholders zijn geselecteerd aan de hand van het effectcriterium, het weerstandscriterium, het verrijkingscriterium en het uitvoeringscriterium, rijst de vraag of alle stakeholders moeten worden geconsulteerd of – vanuit praktische overwegingen – slechts een deel. In het laatste geval moet een representatief deel, waarbij de diversiteit is gewaarborgd, worden samengesteld om een betrouwbaar beeld te krijgen. In de volgende paragraaf ga ik nader op de noodzaak van diversiteit in.

[428] Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.
[429] Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.

5.4.4.3 Diversiteit van de te consulteren stakeholders: 'grote' en 'kleine'

Vanuit praktisch oogpunt zal het in veel gevallen niet mogelijk en nodig zijn iedere geselecteerde stakeholder te consulteren, maar slechts een representatief deel daarvan. Om een representatief deel van de stakeholders samen te stellen dient de diversiteit van stakeholders in het oog te worden gehouden, het *diversiteitscriterium*. Dit betekent dat niet slechts één stakeholdergroep, bijvoorbeeld de belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties, wordt gevraagd deel te nemen aan de consultatie. Een gebrek aan diversiteit onder de stakeholders leidt immers tot een eenzijdig beeld van de werkelijkheid met het risico van een onevenwichtige belangenafweging.[430] Het risico bestaat dat een beperkte inbreng van belanghebbenden ertoe leidt dat een deelbelang onevenredig veel gewicht in de schaal legt ten opzichte van andere belangen. Als een deel van de belanghebbenden tijdens de voorbereiding geen concrete inbreng heeft, kunnen hun belangen gemakkelijk over het hoofd worden gezien, aldus Ramlal.[431]

Diversiteit is naar mijn mening niet alleen gewenst op het niveau van de verschillende stakeholdersgroepen (belastingplichtigen, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties, belangenorganisaties, wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman, buitenlandse overheden en de interne stakeholders), maar ook binnen de stakeholdersgroepen. Bij de diversiteit binnen de stakeholdersgroepen is het van belang dat niet alleen de zogenoemde 'grote spelers' (de georganiseerde subgroepen van stakeholders) worden geconsulteerd.

Ook de input van de zogenoemde 'kleine spelers' (de niet-georganiseerde stakeholders)[432] is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de diverse belangen binnen een stakeholdergroep.[433] Het kan zich voordoen dat een individuele ondernemer die niet is aangesloten bij een grote belangenorganisatie een andere mening heeft, al is het maar omdat de vertegenwoordigers van die organisaties zich met name richten op de grotere bedrijven.[434] De input van kleine spelers is dan ook belangrijk. Daarom kan het noodzakelijk zijn de kleine stakeholders actief te benaderen om hen te stimuleren aan de consultatie deel te nemen.

Tot slot, om de diversiteit bij het stakeholderselectieproces te waarborgen is het steeds noodzakelijk bij de inrichting van de consultatieprocedure de volgende vragen te beantwoorden:

---

[430] M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637.
[431] M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.
[432] Deze groep wordt ook wel de personen met minder behartigende belangen of MBB's genoemd. Het betreft hier bijvoorbeeld mensen in armoede, laaggeschoolde, langdurig werklozen, kansarmen, ouderen, allochtonen, mensen zonder papieren, thuislozen, sociale huurders, vereenzaamden, (ex-)gedetineerden, minder mobiele personen enz. Zie K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 11. Loyens en Van de Walle noemen zeven maatregelen die kunnen worden genomen om deze groep te betreffen bij voorgenomen wetgeving.
[433] Het zijn de zogenoemde kleine spelers die minder goed bereikbaar zijn en zelf minder goed de weg naar het ministerie van Financiën weten te vinden, terwijl ook de standpunten van kleine spelers 'een essentiële dimensie vormen van een open debat', zie Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie. Gribnau betoogt in zijn artikel, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, dat de oorzaak kan worden gevonden in de organisatiegraad van de belastingplichtigen. 'Goed georganiseerde groepen belastingplichtigen zijn beter te bereiken dan nauwelijks georganiseerde.' Gribnau doet een aanbeveling dit probleem te verkleinen door gebruik te maken van consultatie via internet. In hoofdstuk 8 bespreek ik de verschillende consultatievormen en –technieken. Daar komt uitgebreid aan bod dat een van de voordelen van een internetconsultatie inderdaad kan worden gevonden in het brede bereik.
[434] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 151.

- Zijn de te consulteren personen voldoende representatief? [435]
- Welke belangen zijn vertegenwoordigd?
- Zijn de belangen op gelijkwaardige wijze vertegenwoordigd?
- Welke zwakke belangen blijven buiten beschouwing, en waarom?[436]
- Zijn slechts de grote spelers – de 'usual suspects' – vertegenwoordigd?

Door deze vragen bij elke selectie te behandelen, wordt de diversiteit van de uiteindelijk te consulteren stakeholders bevorderd.

5.4.4.4 Bepalende rol van invloedrijke stakeholders

Veelal worden slechts de vertegenwoordigers van bekende (vaak invloedrijke) organisaties – 'the usual suspects' – geconsulteerd. Bij het consulteren van deze stakeholders schiet de representativiteit binnen de betrokken stakeholdergroep tekort. Van Gestel noemt de inbreng van de usual suspects 'meestal voorspelbaar, maar niet noodzakelijk representatief voor hun achterban'. [437] Door de inbreng van de usual suspects openbaar te maken en voor commentaar vatbaar, kan worden voorkomen dat deze inbreng niet representatief is. Op deze wijze krijgt de achterban immers de mogelijkheid opmerkingen te plaatsen bij de input van de usual suspects. In paragraaf 5.4.7 ga ik nader in op het risico dat het ingebrachte belang niet correspondeert met het belang van de achterban.

Een stakeholder kan een invloedrijke positie krijgen door met een regelmatige dialoog met het ministerie, in het bijzonder de betrokken beleidsmedewerkers, een goede band op te bouwen, waardoor deze stakeholder als constante informatiebron fungeert. De stakeholder kan eveneens door frequente contacten met Kamerleden een invloedrijke positie krijgen, als deze veel waarde aan de opvattingen van deze stakeholder hechten en dan ook graag zijn inbreng overnemen, door een gebrek aan eigen kennis, op basis van goede ervaringen dan wel gemakshalve.

Het risico bestaat dat sommige stakeholders door hun positie in de maatschappij en de grootte van hun achterban een min of meer bepalende positie bij een consultatie innemen, waardoor de beleidsmedewerkers niet de vrijheid voelen een onafhankelijke afweging te maken en de voorstellen van die stakeholder niet over te nemen. Dat risico bestaat bijvoorbeeld ingeval van VNO-NCW, gezien de grote hoeveelheid bedrijven die bij deze organisatie zijn aangesloten en haar machtige positie binnen de SER.[438]

[435] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 23.
[436] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 23.
[437] R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 15.
[438] Van de elf ondernemersleden worden er zeven geleverd door VNO-NCW, drie door MKB-Nederland en een door LTO Nederland, zie <www.ser.nl/nl/raad/raadsleden.aspx>.

Een al te bepalende positie van invloedrijke stakeholders is schadelijk uit het oogpunt van evenwichtige belangenafweging en kan in strijd komen met het verbod van willekeur.[439] Verlinden wijst terecht erop dat, als een belangenorganisatie de overhand krijgt en het proces naar haar hand kan zetten, het gevaar dreigt dat de regelgeving niet langer het algemeen belang dient, maar slechts het belang van een groep.[440] Het is de taak van de wetgever tot een zelfstandige en onafhankelijke afweging en standpuntbepaling te komen. 'Hoewel de wetgever in belangrijke mate afhankelijk is van invloedrijke maatschappelijke groeperingen in de samenleving, is hij aan zijn stand en positie verplicht een eigen koers uit te zetten', aldus Stoter en Huls.[441]

Stoter en Huls doen een belangrijke aanbeveling om de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces zo in te richten dat de ambtenaren die de wet voorbereiden, zo min mogelijk afhankelijk zijn van invloedrijke stakeholders.[442] Zij raden aan het overleg met stakeholders zo breed mogelijk in te richten:

> 'Het gaat erom dat de betrokken ambtenaren niet afhankelijk zijn van bestaande contacten en institutionele overleggen maar zich jegens de hele samenleving actief opstellen, in de richting van de burgers en bedrijven die (nog) niet zo goed in het Haagse overlegcircuit vertegenwoordigd zijn.'[443]

Afsluitend, het is van belang dat breed wordt geconsulteerd, zodat niet een enkele stakeholder een unieke positie verkrijgt.

5.4.4.5 Samenvatting van de stakeholderselectie

Uit de voorgaande paragrafen heb ik criteria aangereikt die van belang zijn bij het selecteren van stakeholders bij consultaties. Deze criteria heb ik hierna opgenomen in een tabel.

Tabel 4. Het standaard stakeholderselectiemodel

Criterium	Relevante vragen
1. Effectcriterium	Welke stakeholders of stakeholdergroepen worden getroffen door het probleem of de oplossing?
2. Weerstandcriterium	Welke stakeholders beschikken over middelen om het beleid te blokkeren?
3. Verrijkingscriterium	Welke stakeholders beschikken over de kennis om het

[439] W.S.R, Stoter, Belangenafweging door de wetgever, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, blz. 60.
[440] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 268.
[441] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 154.
[442] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.
[443] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.

		wetgevingsproces te verrijken?
4.	Uitvoeringscriterium	Welke stakeholders zijn betrokken bij de uitvoering van de betreffende wet?
5.	Diversiteitscriterium	Welke belangen moeten zijn vertegenwoordigd? Hoe kunnen de belangen op gelijkwaardige wijze vertegenwoordigd? Welke zwakke belangen blijven buiten beschouwing, en waarom? Hoe kan worden voorkomen dat alleen de 'usual suspects' en/of 'grote spelers' geconsulteerd?

5.4.5 Fase 5 van de consultatieprocedure: opstellen consultatiedocument

Om een optimale respons van stakeholders te verkrijgen, is het opstellen en publiceren van een inzichtelijk consultatiedocument noodzakelijk. Het consultatiedocument heeft twee functies. In de eerste plaats is de functie een toelichting geven op het doel van de consultatie en het verloop van de consultatieprocedure. In de tweede plaats kan in het consultatiedocument de discussieruimte worden omschreven. Een goede beschrijving van de discussieruimte draagt hoogstwaarschijnlijk bij aan het verkrijgen van gerichte input van stakeholders. Aan de hand van de internationale en buitenlandse consultatiehandleidingen, zoals de Code of Practice on Consultation uit 2008 van het Verenigd Koninkrijk,[444] de negen kernelementen van de Regulerings Impact Analyse (RIA) (Vlaanderen), de Guidelines on Consultation (Ierland), het rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, [445] binnenlandse literatuur[446] en rapporten van de Europese Commissie[447] en de OESO,[448] heb ik onderstaand de opzet geschetst die een consultatiedocument in beginsel zou moeten hebben.

Consultatiedocument

1. Samenvatting consultatie
2. Problematiek en doel van de wet
3. Doel van de consultatie

[444] Consultatie wordt in het Verenigd Koninkrijk opgevat als een integraal onderdeel van de Regulatory Impact Analysis (RIA). Een Regulerings Impact Analyse (RIA) is een instrument dat de potentie heeft de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en mogelijk de productie van wetten te beperken. Hoewel het principe van de RIA in de verschillende landen hetzelfde is, zijn er grote verschillen in de wijze waarop inhoud is gegeven aan de RIA.
[445] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57.
[446] Zoals P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.
[447] Europese Commissie (2006) 194, Results of the Commission Consultation on the Green Paper 'European Transparancy Initiative'.
[448] OECD (2007), Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing.

4. Beschrijving en toelichting van de consultatievorm en consultatietechniek (uitkomst fase 3 van de consultatieprocedure)
5. Beschrijving van de stakeholderselectie (uitkomst fase 4 van de consultatieprocedure)
6. Tijdpad van de consultatieprocedure
7. Persoonlijke gegevens en een privacyregeling
8. Contactinformatie
9. Vraagstelling

De bijzonderheden van een consultatie kunnen reden zijn een of meer van deze zeven onderdelen achterwege te laten of juist extra onderdelen toe te voegen. Hierna licht ik deze negen onderdelen toe.

1. Samenvatting consultatie

Vooral bij een omvangrijk consultatiedocument is een samenvatting aan het begin van het consultatiedocument belangrijk. Die moet eraan bijdragen dat het consultatiedocument inzichtelijk en goed toegankelijk wordt. De Europese Commissie betoogt dat de samenvatting moet bestaan uit een korte omschrijving van de context, het toepassingsgebied en de doelstellingen van de consultatie. Daarbij kan een beschrijving van de specifieke te bespreken problematiek of van vraagstukken die van bijzonder belang zijn, worden opgenomen.[449] De OESO noemt dezelfde elementen, maar merkt daarnaast op dat de samenvatting moet vermelden wie de reacties gaat gebruiken en met welk doel. Ook wijst de OESO op het belang van vermelding van de uiterste datum voor de inzending van de reacties.[450] Dit brengt mij tot het volgende model van de samenvatting aan het begin van een consultatiedocument:

Samenvatting

1. Korte omschrijving van de context
2. Toepassingsgebied van de consultatie
3. De doelstellingen van de consultatie
4. Korte beschrijving van de problematiek of vraagstukken
5. Overzicht van de geselecteerde stakeholders
6. Vermelding van de gekozen consultatievorm en –techniek
7. Uiterste termijn voor inzending van een reactie

Voor degenen tot wie het consultatiedocument zich richt, moet als het ware in één oogopslag duidelijk zijn waarom, waarover, hoe, wie en binnen welke termijn de consultatie plaatsvindt.

2. Problematiek en doel van de wet

[449] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.
[450] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

Voor stakeholders moet kenbaar zijn welk doel de voorgenomen wet of wetswijziging heeft. Zo moet worden vermeld welke problematiek de wet wil aanpakken en moet het doel dat de wetgever bij die aanpak voor ogen staat worden vermeld en toegelicht. Zonder toelichting op de voorgenomen wet is het risico te groot dat stakeholders vooral vanuit hun emotie reageren. Zij kunnen ook rationeel reageren, maar minder zinvolle informatie inbrengen, omdat ze uitgaan van onjuiste veronderstellingen met betrekking tot het probleem en doel van de wet. Wordt toegelicht welke doelen de wetgever beoogt te bereiken en welke negatieve effecten deze maatregel beoogt weg te nemen, dan kan het voorstel bij de stakeholders sneller rekenen op begrip en een open houding van stakeholders.

Bij de doelomschrijving van de wet kan worden verwezen naar relevante documenten, zoals aanvullende rapporten en berekeningen of een conceptwetsvoorstel. Consultatie is slechts nuttig als zij verloopt op basis van voldoende informatie. Inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht, aldus Popelier.[451] Bij een tekort aan informatie is het risico groot dat geen gerichte en relevante input wordt verstrekt. Wel kan een overdaad aan informatie een negatief effect hebben, omdat stakeholders zich mogelijk niet ertoe zetten zich in alle informatie te verdiepen. Een overvloed aan informatie kan tot consultatiemoeheid leiden (zie paragraaf 5.2 De noodzaak van een goede organisatie en uitvoering van de consultatieprocedure). [452] Een zorgvuldige afweging van de relevante stukken die bij het consultatiedocument worden gevoegd, is dan ook noodzakelijk.

Tot slot is het van belang om stakeholders een overzicht van de te verwachte effecten van de conceptwetgeving te geven. Bij de consultatie Vennootschapsbelasting zijn twee varianten voorgelegd, maar zonder overzicht van de verwachte opbrengsten, hoewel dit voor de input van de stakeholders medebepalend kon zijn. Door de opzet van het consultatiedocument bij de consultatie Vennootschapsbelasting is het stakeholders daardoor te gemakkelijk gemaakt om maar gewoon ‘tegen’ te zijn en te blijven, aldus Vording, Engelen en Van Weeghel.[453] Ook KPMG Meijburg & Co betoogde in haar reactie naar aanleiding van de consultatie Vennootschapsbelasting dat het voor belastingplichtigen niet goed mogelijk is een standpunt te bepalen, gelet op het feit dat nog niet bekend is gemaakt op welke wijze een eventuele opbrengst van de maatregelen in de sfeer van de vennootschapsbelasting wordt teruggesluisd.[454]

3. Doel van de consultatie

[451] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 35.
[452] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 37 en 55 en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 52.
[453] F.A. Engelen, H. Vording, S. van Weeghel, ‘Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009’, Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.
[454] Reactie KPMG Meijburg & Co d.d. 31 juli 2009 op het consultatiedocument van de staatssecretaris van Financiën d.d. 15 juni 2009, blz. 2, zie <www.kpmg.nl>.

In het kader van verwachtingenmanagement is het noodzakelijk het doel van de consultatie duidelijk te omschrijven. Daarbij gaat het met name om de context, het toepassingsgebied en de discussieruimte binnen de consultatie, aldus de werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving.[455] Stakeholders moeten op voorhand worden geïnformeerd over de mate waarin de onderwerpen nog te beïnvloeden zijn.[456] Daarbij moeten mede de aspecten worden genoemd die niet voor discussie vatbaar zijn om te voorkomen dat stakeholders verwachten dat hun input automatisch wordt overgenomen.

De werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving benadrukt dat een juiste combinatie van ruimte geven enerzijds en focus aanbrengen anderzijds nodig is om respons van stakeholders te bevorderen.

> 'Te weinig focus en twijfel omtrent de speelruimte kan frustraties bij deelnemers oproepen hetgeen nadelige consequenties kan hebben voor de opbrengst van de raadpleging en mogelijk ook voor de deelnamebereidheid aan toekomstige raadplegingen.'[457]

Focus omtrent de speelruimte bij stakeholders kan worden aangebracht door in het consultatiedocument gerichte vragen op te nemen en duidelijk te omschrijven ten aanzien van welke specifieke punten de inbreng van stakeholders in het bijzonder belangrijk wordt geacht:

> 'Encourage respondents to provide evidence, where appropriate, to support their responses. Make it clear if there are particular areas where their input would be especially valuable. Responses are likely to be more useful and focused if the respondents know where to concentrate their efforts.'[458]

4. Beschrijving en toelichting van de consultatievorm en consultatietechniek

In het consultatiedocument moet kort worden vermeld waarom is gekozen voor een bepaalde consultatievorm en consultatietechniek (zie de hoofdstukken 7 en 8 voor de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken). Dit zorgt voor begrip bij de stakeholders en maakt het doel van de consultatie inzichtelijk. Bovendien kan achteraf worden geanalyseerd hoe de resultaten van de consultatie tot stand zijn gekomen en welke waarde eraan kan worden gehecht.[459]

[455] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.
[456] C. Prins, 'Bruikbare Internetconsultatie', Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1.
[457] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.
[458] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.
[459] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 58.

Daarnaast is het van belang de praktische aspecten van de gekozen consultatievorm en gekozen consultatietechniek te beschrijven. Wat wordt van de stakeholders verwacht? Waar kunnen stakeholders hun reactie inbrengen? Wordt voor de stakeholders een bijeenkomst georganiseerd? In dit laatste geval moeten de data en adresgegevens kenbaar zijn. Als is gekozen voor een internetconsultatie, moet de website worden vermeld en technische toelichting worden gegeven, bijvoorbeeld hoe de documenten kunnen worden ge-upload. Dit soort informatie is essentieel om te voorkomen dat er bij het reageren door de stakeholders wat misgaat.

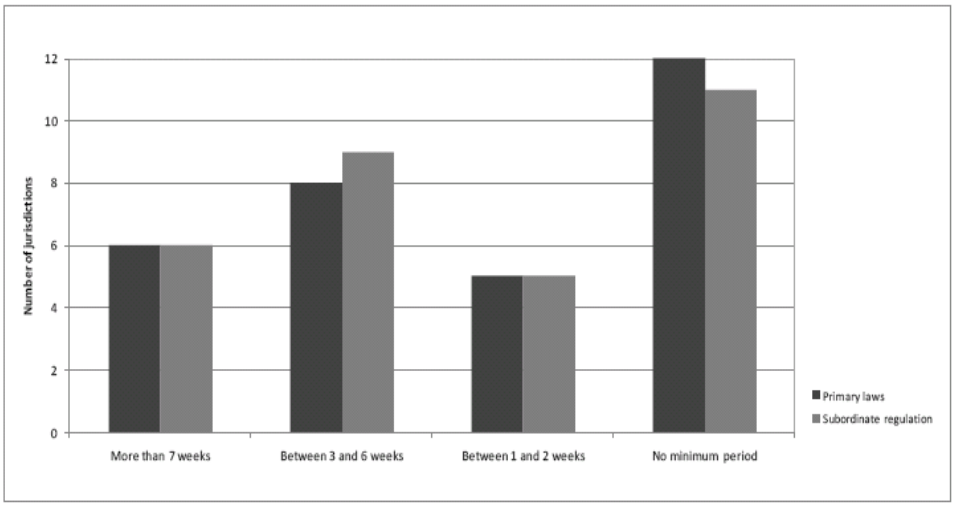
5. Beschrijving van de stakeholderselectie
In paragraaf 5.4.4 heb ik een stakeholderselectiemodel geschetst (fase 4). In die paragraaf heb ik betoogd dat het voor de stakeholders, aan wie geen toegang tot de consultatie is verleend, van belang is dat kenbaar is om welke redenen zij niet in de gelegenheid worden gesteld om te participeren en waarom genodigden de gelegenheid krijgen wel te participeren. Een consultatiedocument is een geschikte plaats voor deze onderbouwing. Het consultatiedocument moet dan wel voor een ieder, dus ook voor de stakeholders die niet aan de consultatie mogen deelnemen, beschikbaar zijn. Als het consultatiedocument slechts beschikbaar wordt gesteld aan de uiteindelijk geselecteerde stakeholders, dan dienen de selectiecriteria en hun uitkomsten op een andere wijze bekend te worden gemaakt, bijvoorbeeld op de website van het ministerie.

6. Tijdpad van de consultatieprocedure
Het zesde onderdeel van het consultatiedocument is het tijdpad van de consultatieprocedure. Twee termijnen zijn van belang. In de eerste plaats moet in het consultatiedocument de termijn worden opgenomen waarbinnen stakeholders de mogelijkheid hebben op het consultatiedocument te reageren (de consultatietermijn). In de tweede plaats dient de te verwachten behandelingstijd van de reacties kenbaar te worden gemaakt (de behandelingstermijn).[460]

In de literatuur is naar de lengte van de consultatietermijn veel onderzoek gedaan. Uit onderzoek van de SERV blijkt dat de consultatietermijn in een aantal landen zeer beperkt is. In Vlaanderen is dit een groot knelpunt. Bij 30% van de consultaties krijgen Vlaamse adviesraden vijf tot tien dagen om een advies uit te brengen. Consultatietermijnen van meer dan 30 dagen zijn uitzonderlijk. De gemiddelde consultatietermijn bij Financiën en Begroting in Vlaanderen is veertien dagen.[461] Uit onderzoek van de OESO blijkt dat de richtlijnen ten aanzien van de gehanteerde consultatietermijn in de verschillende OESO-landen sterk uiteenlopen.[462] In een enquête van de OESO werd de OESO-landen gevraagd naar de gebruikelijke (minimale) consultatietermijn. Uit figuur 9 blijkt dat de gehanteerde consultatietermijnen in de OESO-landen variëren van twee tot twaalf weken. In de meeste landen wordt geen minimumtermijn gehanteerd.

Figuur 7. De minimumtermijn voor consultatie in de OESO-landen in 2008 (in weken)

[460] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.
[461] SERV (2006) Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen, tabel 15.
[462] OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.



Bron: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.[463]

Het is van belang dat stakeholders een 'redelijke' termijn krijgen voor het voorbereiden van hun reactie – waaronder overleg met hun achterban – en het reageren op het consultatiedocument. De gehanteerde consultatietermijn kan per consultatievorm en consultatietechniek verschillen. Daarbij moet een evenwicht worden gevonden tussen de behoefte aan een adequate bijdrage, enerzijds, en aan een snelle besluitvorming, anderzijds, aldus de Europese Commissie.[464] De werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving betoogt dat bij internetconsultaties een termijn van vier weken adequaat is in het licht van de tijd die nodig is voor het uitbrengen van de reacties enerzijds en de verlenging van het wetgevingsproces anderzijds.[465] De werkgroep is van mening dat het mogelijk moet zijn deze termijn in te korten in geval van spoed- of noodwetgeving. Wel moet steeds voldoende tijd beschikbaar zijn om de eventuele achterban te kunnen raadplegen. De werkgroep merkt terecht op dat een afwijking van de minimumtermijn moet worden gemotiveerd bij de aankondiging van de consultatie en in de toelichting bij de wet.[466] Overigens kan vooraankondiging van de consultatie bijdragen aan een tijdige, adequate bijdrage van stakeholders. Een vooraankondiging geeft stakeholders de mogelijkheid tijd in te plannen voor de consultatie en eventueel alvast de achterban te raadplegen, mits zij daartoe al voldoende informatie over het voorgenomen conceptwetsvoorstel hebben.

7. Persoonlijke gegevens en een privacyregeling

[463] Dit onderzoek is verricht naar 30 OESO-landen en de Europese Commissie. Landen die niet hebben gereageerd zijn opgenomen in de categorie 'No minimum period'.
[464] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 22.
[465] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.
[466] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

Als een stakeholder wordt geconsulteerd, dient het ministerie de persoonlijke gegevens van de stakeholder te registreren. Dit is in de eerste plaats van belang om te voorkomen dat stakeholders bij een open consultatie – waarbij de consultatie voor een ieder toegankelijk is – meermalen kunnen deelnemen. Zo kon bij de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak een stakeholder zijn een e-mailadres maar één keer gebruiken. Zo kon in beginsel worden voorkomen dat dezelfde stakeholder meermalen aan de consultatie zal deelnemen. Hierbij is er echter geen rekening mee gehouden dat een stakeholder over een aantal e-mailadressen kan beschikken.

In de tweede plaats is bekendheid bij het ministerie met de persoonlijke gegevens van de stakeholder van belang om de mogelijkheid tegen te gaan dat anoniem aanstootgevende reacties worden gegeven.

In de derde plaats is het verstrekken van de persoonlijke gegevens van stakeholders aan het ministerie van belang om de achtergrond van stakeholders te kunnen kennen bij het bestuderen van hun reacties. Bij een open consultatie kan een stakeholder worden verzocht te vermelden in welke hoedanigheid de input is verstrekt, bijvoorbeeld de hoedanigheid van wetenschapper, belastingadviseur, rechter, uitvoerder, belastingplichtige of vertegenwoordiger van een in te vullen organisatie. Bij het beoordelen van de reacties is het van belang de achtergrond van de stakeholder te kennen, zodat die reacties mede tegen de achtergrond van die belangen kunnen worden gewaardeerd. Ook biedt het registreren van de persoonlijke gegevens de mogelijkheid stakeholders bij of na het bestuderen van de reacties een nadere toelichting te vragen (fase 7). Tot slot is kenbaarheid van de persoonlijke gegevens noodzakelijk zodat de betrokken stakeholders feedback kan worden verstrekt (fase 8) en bij de evaluatie van de consultatie (fase 9) contact kan worden gezocht met de stakeholders die aan de consultatie hebben deelgenomen.

Daar waar van een stakeholder persoonlijke gegevens worden gevraagd, kan een privacyregeling niet ontbreken. Dit betekent onder meer dat de stakeholder de mogelijkheid moet krijgen aan te geven dat hij tegen het openbaar maken van zijn naam en woonplaats bezwaar heeft. Vervolgens kan het ministerie beslissen de reactie anoniem te plaatsen of niet openbaar te maken.[467] Bij de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak was wel een privacyreglement vastgesteld. Maar dit voorzag niet in de mogelijkheid anoniem te reageren. In beginsel werd de reactie onder vermelding van de organisatienaam of voorletter, achternaam en vestigingsplaats op de website van internetconsultatie gepubliceerd. Als een stakeholder hiertegen bezwaar had, kon hij aangeven dat zijn bijdrage niet mocht worden gepubliceerd.[468] Uiteraard mogen de gegevens niet worden gebruikt voor andere doeleinden en niet worden afgegeven aan derden. Met name bij een internetconsultatie is een privacyregeling essentieel. De reactie kan immers door een ieder die toegang heeft tot het internet worden gezien en in korte tijd worden verspreid.

Een voorbeeld van een privacyregeling is te vinden op www.internetconsultatie.nl.[469] Deze luidt als volgt.

Privacyreglement en voorwaarden voor deelname

[467] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 10.
[468] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[469] Zie <www.internetconsultatie.nl/algemenevoorwaarden>, geraadpleegd in 2013.

Om mee te kunnen doen aan de consultatie dient u uw naam of de naam van uw bedrijf of organisatie, woonplaats en e-mail adres op te geven. Uw gegevens worden op behoorlijke en zorgvuldige wijze en in overeenstemming met de wet bescherming persoonsgegevens (WBP) verwerkt.

Uw naam of de naam van uw bedrijf of organisatie en de woon- of vestigingsplaats worden met uw reactie geplaatst op de website voor internetconsultatie. Als u daar bezwaar tegen heeft, kunt u dat kenbaar maken op het formulier waarop u ook uw reactie geeft. In dat geval worden uw bijdrage en persoonsgegevens niet gepubliceerd, maar wel als reactie verwerkt. Uw persoonsgegevens worden ook gebruikt om u via de e-mail een ontvangstbevestiging te sturen en u op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de consultatie en het wetgevingsproces.

Het ministerie behoudt zich het recht voor om zonder bericht aan de afzender, bijdragen te verwijderen die aanstootgevend zijn (bijvoorbeeld bijdragen die discriminerend of beledigend zijn, die schuttingtaal bevatten, of aanzetten tot haat) of die op een andere manier misbruik maken van de mogelijkheden van de site.

8. Contactinformatie

Ook moeten praktische gegevens in het consultatiedocument worden opgenomen. Hierbij kan worden gedacht aan details van de desbetreffende hoorzittingen, vergaderingen of conferenties[470] en vermelding van gegevens over contactpunten, zoals gegevens over de consultatiecoördinator en het klachtenmeldpunt.

9. Vraagstelling

Het consultatiedocument dient een of meer vragen voor de geconsulteerde stakeholders te bevatten. Er kunnen een of meer open vragen worden gesteld dan wel gerichte vragen waarbij dan bijvoorbeeld wordt vermeld ten aanzien van welke specifieke punten de inbreng van stakeholders in het bijzonder belangrijk wordt geacht.

Een consultatie waarbij gerichte vragen zijn gesteld, is de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen.[471] Met deze consultatie werd beoogd een reactie te krijgen op de bruikbaarheid van de systematiek zoals neergelegd in het conceptwetsvoorstel en de signalering van mogelijke aanvullingen op en/of onjuistheden in het conceptwetsvoorstel. Bij deze consultatie zijn zeven concrete vragen gesteld. Ik geef die hier weer om een indruk te geven van gerichte vraagstelling.

Vragen bij de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen

Vraag 1
Vindt u dat het gelijke speelveld in Nederland tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen door middel van dit conceptwetsvoorstel in voldoende mate wordt bereikt?

Vraag 2
Wat zou u er van vinden als niet de ondernemingen van een publiekrechtelijke rechtspersoon belastingplichtig zouden zijn, maar de publiekrechtelijke rechtspersoon zelf voor zover zij een onderneming drijft?

Vraag 3

[470] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.
[471] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.

Vindt u dat de reikwijdte en de vormgeving van de vrijstellingen voor overheidsondernemingen, bedoeld in de (nieuwe) artikelen 5a en 5b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, met het oog op een gelijk speelveld, tot een acceptabel resultaat leidt, rekening houdend met een aanvaardbare toename van de administratieve lasten voor belastingplichtigen en met het oog op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst?

Vraag 4
Vindt u het een goed idee om, vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en beperking van administratieve lasten, kleine winsten van overheidsondernemingen buiten de heffing te laten, zonder dat daarmee het streven naar een zo gelijk mogelijk speelveld uit het oog wordt verloren?

Vraag 5
Indien u vraag 4 met ja' beantwoordt, welke van de volgende systemen heeft dan uw voorkeur?
i) Het in het concept vervatte systeem als gevolg waarvan de belastbare winst van de onderneming van een publiekrechteljke rechtspersoon onderscheidenljk een privaatrechteljke overheidsonderneming, mits niet hoger dan EUR 15.000 per jaar. wordt vrijgesteld als de omvang van de te belasten activiteiten maximaal 10% van het totaal van de activiteiten bedraagt, of
ii) Een alternatieve benadering waarin voor ondernemingen van publiekrechteljke rechtspersonen aansluiting wordt gezocht bij de thans geldende systematiek voor stichtingen en verenigingen waardoor de belastbare winst wordt vrijgesteld als de jaarwinst niet meer bedraagt dan EUR 15.000.

Vraag 6
De regeling dat directe overheidsondernemingen 4% van hun totale vermogen als kosten in aftrek mogen brengen, dient te worden gemoderniseerd. Vindt u dat deze regeling moet worden vervangen door een benadering die ook bij vaste inrichtingen wordt gehanteerd (toerekening van vermogen en financiering op basis van een functionele analyse conform de zogenoemde 'authorized OECD approach' of is een praktische benadering meer op zijn plaats waarbij een forfaitaire verhouding tussen vreemd en eigen vermogen wordt aangenomen?

Vraag 7
Wat vindt u voor het overige van dit conceptwetsvoorstel?

Vraag 7 is een open vraag tot besluit en dient naar verwachting als 'vangnet'. Verwacht kan worden dat een gerichte vraagstelling (vraag 1 tot en met 6) bevordert dat de stakeholders gericht reageren omdat de discussieruimte bekend is. Dit bevordert een optimaal resultaat van de consultatie. Immers, nu stakeholders kunnen weten dat het niet op prijs wordt gesteld als zij zich op andere punten richten dan in het consultatiedocument zijn voorgelegd, wordt de kans beperkter dat stakeholders met input komen die het ministerie bij voorbaat niet relevant vindt. Dat maakt de consultatieprocedure ook efficiënter. Als er geen gerichte vragen zijn gesteld, dan is er voor de stakeholders geen enkele stimulans is om gerichte input te leveren.

Een voorbeeld van een consultatie waarbij geen gerichte vragen zijn gesteld, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. In dit consultatiedocument staat het doel van deze consultatie omschreven als 'een ieder in de gelegenheid stellen om op het wetsvoorstel te reageren. De ingekomen reacties worden meegenomen bij de uiteindelijke beslissing of en in welke vorm het wetsvoorstel wordt ingediend. Reacties zijn welkom ten aanzien van het gehele wetsvoorstel'.[472] Op de webpagina van de internetconsultatie staat de vraag gesteld: 'Hoe kijkt u aan tegen het wetsvoorstel?'. Daarbij is het mogelijk een document bij de reactie te uploaden. Deze vraagstelling roept veel vragen op. Het is niet duidelijk wat het doel van deze consultatie is. Is de consultatie slechts om strategische redenen gehouden? In het consultatiedocument staat dat 'de ingekomen reacties worden meegenomen'. Wat betekent dat? Worden alle reacties meegenomen? En betekent dit dat stakeholders over elk onderdeel een mening kunnen geven? Een overvloed aan reacties kon het gevolg zijn, waarbij de kans groot was dat het ministerie uiteindelijk een groot deel van de input irrelevant zou achten.

De consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak heeft 41 reacties opgeleverd, waarvan 30 reacties openbaar zijn gemaakt. Uit de rapportage internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak blijkt dat het wetsvoorstel vanuit diverse invalshoeken is benaderd en becommentarieerd.[473] In de reacties van stakeholders is veelal een reactie op het gehele wetsvoorstel terug te zien. Veel onderdelen van het concept wetsvoorstel, zoals de openbaarheid belastingrechtspraak, het verzoek om niet-openbare behandeling, de fiscale geheimhoudingsplicht, de publicatie van uitspraken, het vervallen van het machtigingsvereiste, worden met regelmaat integraal becommentarieerd in de reactie van stakeholders. Enkele stakeholders hebben zich beperkt tot een reactie van vijf á tien zinnen waarin enkel een mening over het gehele conceptwetsvoorstel is opgenomen. Onderstaand heb ik een aantal reacties geciteerd.[474]

'Volstrekt onnodig, met de haren erbij gesleept onherkenbaar doel, heeft volstrekt geen toegevoegde waarde anders dan voor mensen, actiegroepen, die gebruik cq misbruik willen maken van de aldus verkregen informatie. Indien toch uitgevoerd dan alleen acceptabel als openbaarheid zo ver gaat dat ook belastinginspecteur, afdeling, standplaats etc gelijktijdig openbaar worden gemaakt'

'Het wetsvoorstel gaat te ver. Er is geen reden te veronderstellen, dat de huidige praktijk door transparantie een verbetering zal opleveren. De controle op de onafhankelijkheid van de rechter wordt gewaarborgd door het hoger beroep en de HR. Het wetsvoorstel komt onder vlag van transparantie voornamelijk tegemoet aan de hype van voyeurisme.'

'Openbaarheid is een groot goed. Voor rechtsbescherming en rechtsgelijkheid is een openbare zitting 1 stap. Doen dus!'

'Het openbaar maken van de belastingrechtspraak is niet juist. Het legt een druk op de mogelijkheid zich te verweren in belastingzaken. Gegeven het feit dat belastingen afgedwongen betalingen zijn behoort een belemmering van welke aard niet aanwezig te zijn.'

[472] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[473] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.
[474] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.

'Lijkt me een slechte zaak. De individuele privacy op financieel- en ook op persoonlijk gebied komt hierdoor weer verder in het geding.'

'Ik vind het een goed voorstel. Het komt de transparantie ten goede. Had al veel eerder ingevoerd moeten worden.'

'Lijkt een zinvolle aanpak. Mits er geen klassenjustitie wordt toegepast. Zo van: u kunt een schikking treffen dan blijft u uit de publiciteit. De 'shame & blame' werking zal wellicht zorgen voor afnamen van dit soort zaken. Keerzijde kan zijn, dan het mensen op een idee brengt om onder verwijzing naar zo'n zaak zichtzelf aan te prijzen als 'de slimme belastingontwijker'. Men kan immers vrijspraak krijgen. Graag een beroepsverbod van 5 jaar voor ondernemers, die klaarblijkelijk misbruik maken van de 'mazen in de wet'.

'Dit is perfect, komt de rechtspraak ten goede. Zo zou er ook gestimuleerd moeten worden dat belastingmedewerkers niet weg blijven op getuigenoproepen. Ook uitspraken bij de HR zouden niet afgedaan moeten worden met art. 81 R.O. Iedere vorm van openheid en integriteit wordt toegejuicht.

Een belastingadvieskantoor maakt een vergelijking met andere landen. Een ander belastingadvieskantoor toont in haar reactie de resultaten van een enquête gehouden onder Tax Directors van het kantoor in Nederland. Een belastingadviseur heeft een wetenschappelijk artikel ingestuurd als reactie op het concept wetsvoorstel openbaarheid van belastingrechtspraak. Als reactie op het concept wetsvoorstel verwijst een burger naar een televisiefragment van Zembla met de opmerking eerst maar eens te regelen dat multinationals geen belasting meer kunnen ontwijken.

Hieruit blijkt, zoals de rapportage van de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak ook stelt,[475] dat de stakeholders het conceptwetsvoorstel vanuit diverse invalshoeken hebben benaderd en becommentarieerd. De door hen aangehaalde onderwerpen en de opzet van hun reacties lopen ver uiteen. Dit zal mogelijk als gevolg hebben gehad dat het analyseren van de reacties erg bewerkelijk was.

5.4.6 Fase 6 van de consultatieprocedure: stakeholder-mobilisatie

Zodra de stakeholders zijn geselecteerd, moeten zij worden aangespoord om deel te nemen, de zogenoemde stakeholder-mobilisatie. Om stakeholders te motiveren mee te doen aan een consultatie, moeten ze in de eerste plaats worden bereikt. Op verschillende wijzen kan aan de consultatie bekendheid worden gegeven: via websites, via social media, via traditionele media (algemene bladen en vakbladen) in combinatie met internet, nieuwsbrieven en congressen etc.[476] Nog niet iedereen heeft internet tot zijn beschikking, waardoor ook de traditionele communicatiekanalen moeten worden ingezet.

[475] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.
[476] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 29.

Zo heeft voormalig staatssecretaris De Jager tijdens een gastcollege aan de Universiteit van Tilburg op 14 april 2008 de contouren van de modernisering van de Successiewet geschetst. Dit college kan zijns inziens worden gezien als een opmaat tot de dialoog met de wetenschap. Dit voorbeeld illustreert dat ook tijdens symposia en bijeenkomsten doelgericht informatie kan worden verstrekt en kan worden gewezen op de consultatie. Daarbij kunnen specifieke doelgroepen worden gemobiliseerd.

De werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving wijst ook op de publicatiemogelijkheid via brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.[477] Deze publicatiemogelijkheden zien op internetconsultatie. Maar ze kunnen uiteraard ook bij andere consultatietechnieken, zoals hoorzittingen en klankbordgroepen, worden toegepast. Ook de OESO wijst op de mogelijkheid maatschappelijke organisaties te vragen het consultatiedocument te verspreiden en permanente vertegenwoordigers te verzoeken de betrokken maatschappelijke organisaties te identificeren en te raadplegen.[478] Het risico bestaat dan wel dat de brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties hun achterban niet juist of onvolledig informeren. Om die reden is een rechtstreekse benadering van stakeholders beter. Om ook de minder goed bereikbare stakeholders te benaderen wijst Gribnau op de mogelijkheid belastingplichtigen gericht aan te schrijven via het adressenbestand van de Belastingdienst of van de Kamers van Koophandel.[479]

Nadat de stakeholders zijn bereikt, moeten de stakeholders worden aangespoord om ook daadwerkelijk deel te nemen aan de consultatie. De drempel om deel te nemen moet zo laag mogelijk zijn.[480] Popelier e.a. spreken in dit kader hun voorkeur uit voor een internetconsultatie.[481] In hoofdstuk 8 ga ik hierop nader in.
Het consultatiedocument dient informatief, duidelijk, beknopt en aansprekend te zijn om de deelname aan een consultatie voor een breed publiek aantrekkelijk te maken. Het consultatiedocument moet aansluiten bij het kennisniveau van de beoogde doelgroepen.[482] Ingeval 'gewone' burgers worden geconsulteerd, is het van belang juridisch jargon te vermijden en alleen technische termen te gebruiken indien het noodzakelijk is. Burgers zullen meer geneigd zijn deel te nemen aan een consultatie als een vertaalslag is gemaakt naar hun concrete leefwereld.[483] Leg moeilijke begrippen zo duidelijk mogelijk uit en neem een verklarende woordenlijst op voor technische termen, aldus de OESO.[484] Het gebruik van de zogenoemde Jip-en-Janneke taal sluit vermoedelijk beter aan bij de gewone burger als doelgroep.[485]

---

[477] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.
[478] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.2013.
[479] J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, paragraaf 7.10.4.
[480] Zie oa M.M. Groothuis, 'Wetgeving en ICT', Regelmaat 2008, afl. 6, blz. 219-229 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 31.
[481] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 145.
[482] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.
[483] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 8.
[484] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.
[485] Op www.wikipedia.nl staat beschreven waar de omschrijving jip-en-janneketaal vandaan komt: 'Vanwege de eenvoud van de taal in de boekjes hebben Jip en Janneke hun naam gegeven aan eenvoudig taalgebruik in het algemeen: jip-en-

5.4.7 Fase 7 van de consultatieprocedure: reacties van stakeholders bestuderen

5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders

Het analyseren van de reacties van de stakeholders vereist de nodige vaardigheden, constateren Popelier e.a.[486] De techniek voor het analyseren zal afhangen van de gehanteerde consultatievorm en consultatietechniek. Consultatievormen en –technieken waarbij face-to-face contact is, vereisen een andere techniek dan het analyseren van ingestuurde tekstdocumenten. Bij een gesprek met enkele deskundigen of belanghebbenden is het noodzakelijk om interviewtechnieken te beheersen. Bij klankbordgroepen en hoorzittingen moet de betrokken beleidsmedewerker een discussie op gang weten te krijgen.

Ik vermeld hierna een aantal aandachtpunten die bij de analyse van de reacties van de stakeholders bij iedere consultatievorm en consultatietechniek in het oog dienen te worden gehouden.

In de eerste plaats dienen de reacties van stakeholders te worden getoetst op betrouwbaarheid. In dat kader kan aan stakeholders worden gevraagd hun reactie te onderbouwen met bewijsstukken. Het risico bestaat dat stakeholders geen bewijsstukken zullen aanleveren omdat dit enerzijds niet mogelijk is (bijvoorbeeld als een mening of gevoel is beschreven) of dit anderzijds te veel moeite is. Ook kunnen stakeholders worden benaderd hun reactie toe te lichten om de betrouwbaarheid te toetsen. Dit is een tijdrovend proces. Het is dan ook niet eenvoudig om op een effectieve en efficiënte wijze een betrouwbaarheidstoets toe te passen.

In de tweede plaats is het van belang om de achtergrond van de geconsulteerde stakeholders te kennen. Daarom is het van belang dat bij elke reactie wordt vermeld van wie zij afkomstig is en in welke hoedanigheid de reactie is gegeven (zie paragraaf 5.4.5 Fase 5 van de consultatieprocedure: opstellen consultatiedocument). Zo staat bij een aantal reacties op www.internetconsultatie.nl vermeld dat de reactie afkomstig is van (een medewerker van) de Belastingdienst. Kan hieruit worden geconcludeerd dat de Belastingdienst input heeft verstrekt? Of heeft deze medewerker in de hoedanigheid van belastingplichtige een reactie geplaatst? Soms kan dit uit de inhoud van de reactie worden afgeleid. Gezien de inhoud van de reacties lijken dit soort opmerkingen veelal door stakeholders in de hoedanigheid van belastingplichtige te zijn gemaakt.

---

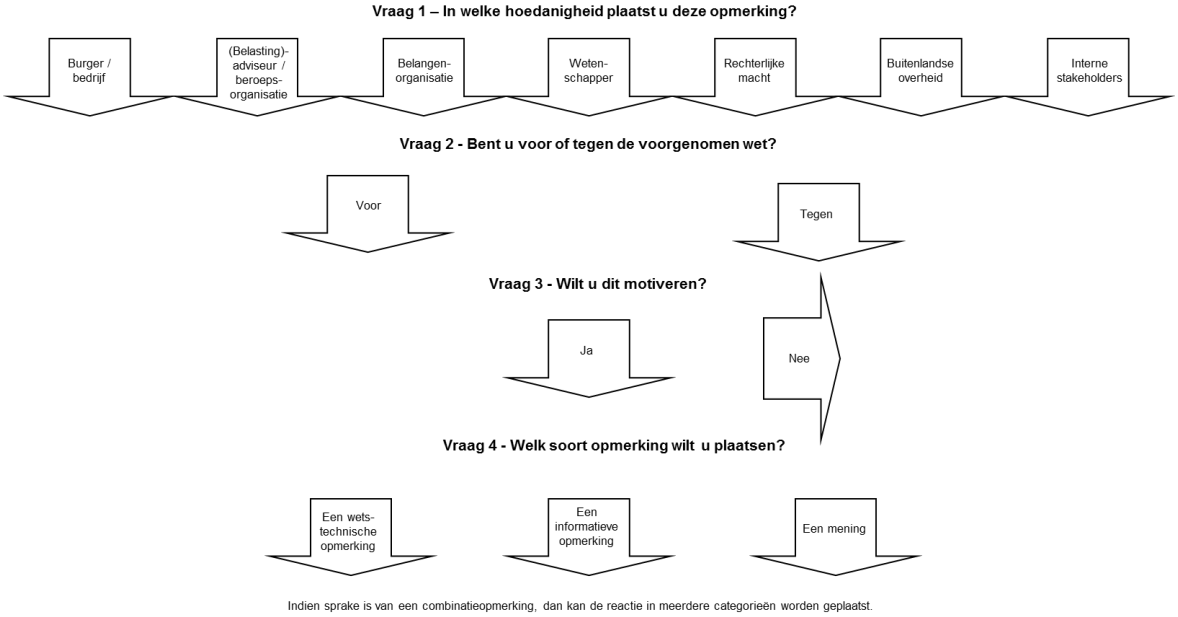
janneke taal is bij overheid en bedrijfsleven sinds de jaren negentig een symbool voor heldere, makkelijke taal.' Dit begrip is zelfs opgenomen in het Groot dictee der Nederlandse taal 2011, uitzending: 14 december 2011, Nederland 1.

[486] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 63.

In de derde plaats zal het voor het analyseren nodig zijn dat het ministerie de reacties naar soort indeelt, bijvoorbeeld in technische opmerkingen, informatieve opmerkingen, meningen of combinatieopmerkingen. Met technische opmerkingen doel ik op de wetstechnische en de beleidsmatige kant van de wet. Zo kan een effect van de voorgenomen wet of een leemte in die wet worden gesignaleerd, een alternatief van de voorgenomen wet worden aangereikt of een opmerking zijn geplaatst over de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de voorgenomen wet. Een informatieve opmerking bevat feitelijke informatie. Zo kunnen de maatschappelijke belangen inzichtelijk worden gemaakt. Overigens moet zeker ook deze informatie op betrouwbaarheid getest worden. [487] Een combinatieopmerking bestaat bijvoorbeeld uit een mening en een technische opmerking. Nadat de reacties per soort zijn gecategoriseerd, kunnen de reacties vervolgens per soort worden geanalyseerd. Uiteraard kan het ook nuttig zijn de voornoemde elementen verder onder te verdelen of er andere aan toe te voegen.

In het onderstaande figuur heb ik een schema opgenomen voor het structureren van de reacties van stakeholders. Een dergelijk schema kan ook in het in paragraaf 5.4.5 behandelde consultatiedocument worden opgenomen, zodat de stakeholders direct het schema kunnen invullen. Dit schema is uiteraard slechts een model. Bij elke consultatie dient aan de hand van het doel van de consultatie en de geselecteerde stakeholders te worden bekeken of van het model moet worden afgeweken.

Figuur 8. Schema voor het structureren van de reacties van stakeholders



Dit is slechts een simpel schema. Zo zal, als in het consultatiedocument meer specifieke vragen zijn gesteld, ‘vraag 2’ moeten worden uitgebreid.

[487] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 63.

Na de analyse van de reacties van de stakeholders kan een samenvatting met een verslag van de reacties worden opgesteld, waaruit de belangrijkste aandachtspunten volgen. Dit verslag kan aan het eind van de consultatieprocedure – in fase 8, het verstrekken van feedback – openbaar worden gemaakt. De OESO benadrukt terecht dat niet kan worden volstaan met het eenvoudig tellen van de stemmen.[488] Het gaat niet alleen om kwantiteit, maar ook om kwaliteit. In de afweging die wordt gemaakt moeten alle reacties worden meegenomen. Zo moet aandacht worden besteed aan de alternatieven die zijn aangereikt, de effecten die zijn gesignaleerd en meningen van de verschillende stakeholders.

Bij het maken van de analyse van de reacties van de stakeholders is de representativiteit van de input nog een aandachtspunt. Daarbij gaat het om vragen als: correspondeert het ingebrachte belang met het belang van de achterban, moet de inbreng van een grote speler zwaarder wegen dan de inbreng van een kleine speler? In paragraaf 5.4.7.2 ga ik hierop nader in.

5.4.7.2 Het vraagstuk van de representativiteit van de reacties

Idealiter draagt consultatie bij aan een evenwichtige afweging van de belangen van alle stakeholders. Consultatie biedt immers een ieder van de stakeholders – tenzij de consultatie gesloten is of individueel (zie de paragrafen 7.5 en 7.6) – de mogelijkheid een mening over de voorgenomen wetgeving te geven. Als niet een representatief deel van de stakeholders wordt geconsulteerd, bestaat het risico dat uiteindelijk geen evenwichtige belangenafweging plaatsvindt. In paragraaf 5.4.4.3 heb ik betoogd dat reeds bij het selecteren van stakeholders de diversiteit van stakeholders in het oog dient te worden gehouden om een onevenwichtige belangenafweging te voorkomen.

Als alle stakeholders worden geconsulteerd en zij ook reageren met een helder standpunt, dan is er een representatieve inbreng geleverd. Op deze wijze zou het ministerie een goed beeld van de diverse opvattingen in de samenleving krijgen. Het is echter vaak onmogelijk iedereen te consulteren, aangezien niet iedereen bereikbaar is. Bovendien is niet een ieder, die is uitgenodigd te participeren, bereid om dat te doen, zoals ook al blijkt uit de opkomst bij verkiezingen. Tot slot heeft niet iedereen voldoende kennis en vaardigheid om een zinvolle bijdrage aan de consultatie te kunnen leveren. Het is dan ook onmogelijk een volledig representatief beeld te verkrijgen.

[488] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

De werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving is van mening dat een inbreng die niet volledig representatief is, geen probleem hoeft te zijn omdat consultatie geen bindende vorm van participatie is.[489] Met Popelier e.a. ben ik van mening dat niet per se vereist is dat de reacties representatief zijn. Doorslaggevend is of de uiteindelijke beslissing van de wetgever proportioneel is in het licht van alle belangen die op het spel staan en of de wetgever die beslissing kan verantwoorden in het licht van legitieme doelstellingen, empirische data en wetenschappelijke kennis, aldus Popelier e.a.[490] Dit betekent niet dat het streven naar een representatieve inbreng achterwege kan blijven. Het blijft van belang om naar representativiteit van de geconsulteerde stakeholders en van de reacties te streven.

Er zijn twee soorten representativiteit te onderscheiden. De eerste is representativiteit naar het type stakeholder, de tweede – ingeval een vertegenwoordiger optreedt – de representativiteit naar achterban.

Bij de eerste soort gaat het erom of de inbrengen een goede afspiegeling van de stakeholders in de samenleving vormen. De vraag kan worden gesteld bij welke consultatiefunctie een representatieve inbreng naar type stakeholder van belang is. Een consultatie waarvan het enige doel is dat effecten en (neven)effecten worden gesignaleerd, alternatieven worden aangereikt en/of een kwaliteitscontrole van het conceptwetsvoorstel is beoogd, is vooral gericht op de technische kant. Dan kan het voldoende zijn als alleen stakeholders zijn geconsulteerd die een wetstechnische bijdrage konden leveren. Representativiteit naar stakeholder is dan niet nodig.

Die representativiteit is wel belangrijk indien wordt geconsulteerd met het doel draagvlak te identificeren en te creëren, de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen te verbeteren of maatschappelijke belangen in kaart te brengen. In deze situaties moet het ministerie actief proberen een optimale representatieve respons te verkrijgen. Om te beoordelen of de inbreng representatief is, is het mede noodzakelijk de achtergronden van de stakeholders te kennen. Deze informatie – met name welke belangen de stakeholder vertegenwoordigt – is nodig om een goed beeld te krijgen van de verschillende belangen. Een reactie van een vertegenwoordiger zegt dan meer – ervan uitgaande dat het standpunt overeenkomt met het standpunt van zijn achterban – dan een reactie van een enkele stakeholder.

Het tweede soort representativiteit is de representativiteit van een vertegenwoordiger voor zijn achterban.[491] De stem van VNO-NCW – om een voorbeeld te noemen – vertolkt niet noodzakelijk het geluid van het gehele bedrijfsleven in Nederland, aldus Van Gestel.[492] VNO-NCW is zo groot en omvat zoveel branches dat het vaak intern naar een compromis zal moeten zoeken, dat misschien niet recht doet aan alle aangesloten branches. Als het ministerie niet weet of de vertegenwoordigers daadwerkelijk de opvatting van de betreffende sectoren inbrengt, bestaat het risico dat geen goed beeld van de werkelijkheid wordt verkregen. Er zijn twee situaties denkbaar waarbij de ingebrachte opvatting niet correspondeert met de opvatting van de achterban.

[489] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 23.
[490] P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW*,* 2011, nr. 2, blz. 55-56.
[491] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.
[492] R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 7-23.

Ten eerste is dat het geval als de ingebrachte opvatting gepresenteerd is alsof het dit de gemeenschappelijke opvatting is van de hele groep stakeholders, terwijl het feitelijk maar de opvatting van een deel van deze groep is en geen sprake is van een homogeen belang.

Een voorbeeld is de inbreng van VNO-NCW tijdens de consultatie Vereenvoudiging verpakkingenbelasting. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd verondersteld dat zij de mening van 'het bedrijfsleven' vertegenwoordigden. Zo betoogde staatssecretaris De Jager:

> Het verheugt me dat het mogelijk is geweest deze wijzigingen gezamenlijk met VNO-NCW overeen te komen. Dit geeft aan dat ze de brede steun hebben binnen het bedrijfsleven (…).[493]

Hieruit blijkt dat de staatssecretaris VNO-NCW als de vertegenwoordiger van het bedrijfsleven zag, terwijl ondernemers die niet door VNO-NCW worden vertegenwoordigd – 10% van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector[494] – mogelijk een heel ander standpunt hebben.

Een ander voorbeeld is een beroepsorganisatie zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs.[495] Vertegenwoordigt de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs 'de belastingadviseur'? Niet iedere belastingadviseur kan lid worden van deze beroepsorganisatie.[496] De belastingadviseur die niet is aangesloten bij de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, heeft mogelijk een heel andere mening dan deze beroepsorganisatie. Daarom kan niet zonder meer worden gezegd dat de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs de mening van 'de belastingadviseur' vertolkt. Bovendien kunnen zowel bij VNO-NCW, als bij de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs de meningen binnen de organisatie verdeeld zijn. Om die reden kan niet zonder meer worden gezegd dat een vertegenwoordiger de mening van alle leden van de vertegenwoordigde organisatie vertolkt.

De tweede situatie waarin de ingebrachte opvatting mogelijk niet correspondeert met de opvatting van de achterban, kan zich voordoen indien vertegenwoordigers niet daadwerkelijk hun achterban hebben geraadpleegd. Het standpunt van vertegenwoordigers van dergelijke belangen- en beroepsorganisaties is niet per definitie representatief voor het standpunt van de vertegenwoordigde stakeholders.[497] De vraag rijst dan ook wie een dergelijke organisatie precies vertegenwoordigt en wie aldus participeert.[498] De vertegenwoordigers kunnen een eigen positie innemen die niet representatief is voor hun achterban. Er kan uiteraard van grote belangen- en beroepsorganisaties niet worden verwacht dat zij de volledige achterban individueel raadplegen om input te verkrijgen. Maar de inbreng van deze grote belangen- en

[493] Brief staatssecretaris over uitkomsten van overleg met VNO/NCW inzake vereenvoudiging van de verpakkingenbelasting, Kamerstukken II 2007/08, 28 694, nr. 69.
[494] VNO-NCW is de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland. De bij VNO-NCW aangesloten bedrijven en (branche)organisaties - tezamen zo'n 115.000 ondernemingen - vertegenwoordigen 90 procent van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector.
[495] Zie <www.nob.net>, geraadpleegd in 2013.
[496] Zie voor de toelatingseisen <www.nob.net>, geraadpleegd in 2013.
[497] R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 7-23.
[498] J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, par. 7.2.

beroepsorganisaties moet wel in belangrijke mate overeenkomen met de visie van de achterban. Een mogelijkheid is dat zij een interne voorconsultatie, bijvoorbeeld via internet, bij de achterban houden, of landelijke dan wel regionale bijeenkomsten voor de leden van de organisatie organiseren.

5.4.8 Fase 8 van de consultatieprocedure: adequate feedback

Een zorgvuldige consultatieprocedure vereist dat adequate feedback aan de geconsulteerde stakeholders wordt gegeven. Het geven van feedback is ook van belang om te voldoen aan de behoefte aan transparantie en om de deelnamebereidheid van stakeholders bij toekomstige consultaties te behouden en te bevorderen.[499] Terugkoppeling kan ervoor zorgen dat de geconsulteerde stakeholders zich erkend voelen, omdat naar hun inbreng is geluisterd. Dat geldt ook als de inbreng geen effect heeft gehad.[500] De OESO benadrukt dat het niet voldoende is om de reacties van stakeholders op een website te publiceren. Het is belangrijk het eindproduct ter discussie te stellen en, waar mogelijk, te vermelden op welke onderdelen de input van stakeholders effect heeft gehad.[501]

Het verstrekken van adequate feedback kan op verschillende manieren gebeuren. Het kan beginnen met het verzenden van een ontvangstbevestiging na ontvangst van een reactie van de stakeholder.[502] Belangrijk is om vervolgens na ontvangst van de reacties de geconsulteerde stakeholders op de volgende wijze te informeren. Ten eerste dient per gestelde vraag een samenvatting van de reacties te worden verstrekt. Daarnaast moet naar mijn mening worden vermeld op welke wijze de input is gewaardeerd en of de input heeft geleid tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel. Als reacties niet tot aanpassing hebben geleid, is het van belang dit te motiveren. Ten tweede is het van belang informatie te verstrekken over onderwerpen die uit de consultatie naar voren zijn gekomen, maar niet gedekt werden door de vragen uit het consultatiedocument. Ten derde is het wenselijk dat bij de feedback ook informatie over de vervolgstappen in het besluitvormingsproces wordt verstrekt.[503]

De feedback kan worden verstrekt via internet, per e-mail of post. Ook kan mondeling feedback worden gegeven. Dat is met name het geval bij een kleine groep geconsulteerde stakeholders.

Uit het evaluatierapport van het experiment internetconsultatie blijkt dat deelnemers aan een internetconsultatie automatisch een ontvangstbevestiging ontvingen.[504] Na afloop van de consultatie werd een kort verslag op internet geplaatst met de belangrijkste resultaten van de consultatie en de veranderingen als gevolg van de consultatie. Het

[499] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 64.
[500] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 9.
[501] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.
[502] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 64.
[503] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.
[504] Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

evaluatierapport laat zien dat in veel gevallen geen verslag is gepubliceerd.[505] Verder verschillen de tot nu toe gepubliceerde verslagen van omvang en detaillering.[506] Dit geldt ook voor de fiscale internetconsultaties. Naar aanleiding van de internetconsultatie Modernisering Successiewet is op internet geen verslag geplaatst. Bij de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak is een uitgebreid verslag gepubliceerd, waarin onder meer de uitkomsten van de consultatie zijn opgenomen.[507]

De werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving acht een individuele terugkoppeling over de reacties naar de geconsulteerde stakeholders niet uitvoerbaar.[508] Naar mijn mening is dit afhankelijk van het aantal stakeholders dat heeft deelgenomen aan de consultatie en de detailleringsgraad van de terugkoppeling wel uitvoerbaar.

Om in de behoefte van feedback te voorzien, kan ook worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.[509] Zo kan in een afzonderlijke paragraaf in de memorie van toelichting beschreven worden wat op hoofdlijnen de ingekomen reacties waren, zodat voor alle stakeholders kenbaar is of, en zo ja, wat met de reacties is gedaan. Daarbij kan worden vermeld of, en zo ja, op welke wijze de regeling als gevolg van de reacties is aangepast. Ingeval de reacties van stakeholders niet hebben geleid tot aanpassing van de wet, moet dat eveneens gemotiveerd worden, aldus de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.[510]

Om de band met de geconsulteerde stakeholders te versterken, wat de deelnamebereidheid bij toekomstige consultaties bevordert, is het raadzaam de stakeholders desgewenst op de hoogte te houden van de voortgang van het wetgevingsproces.[511] Dat betekent dat de stakeholders ook na de indiening van het wetsvoorstel van de vorderingen op de hoogte worden gesteld.

5.4.9 Fase 9 van de consultatieprocedure: evaluatie

[505] Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.
[506] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[507] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.
[508] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 29.
[509] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.
[510] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.
[511] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.

Het is van belang in de consultatieprocedure ook een evaluatiefase op te nemen. De evaluatie dient ertoe om inzicht te geven in het feitelijke verloop van de consultatieprocedure. Dit inzicht betreft hoeveel stakeholders hebben gereageerd en hoeveel stakeholders zijn vertegenwoordigd. Daarnaast zal uit de evaluatie mogelijk kunnen worden afgeleid of de consultatie op bepaalde punten tot (kwaliteits)verbetering van het wetvoorstel heeft geleid en tot welke veranderingen de consultatie heeft geleid. Ook kan uit de evaluatie mogelijk blijken hoeveel capaciteit en tijd de inzet van consultatie heeft gekost.[512] Al deze bevindingen zouden verbeterpunten voor volgende consultaties kunnen opleveren. Het is uiteraard van belang dit in het evaluatieverslag te signaleren.[513]

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de verschillende fasen van de consultatieprocedure beschreven. Bovendien ben ik ingegaan op de vrees dat consultatie tijdrovend is en daardoor het wetgevingsproces vertraagt.

Het succes van een consultatie wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de consultatie wordt voorbereid en uitgevoerd, met name om een optimale en effectieve respons te bewerkstelligen. Ook is een zorgvuldige consultatieprocedure van belang om te voorkomen dat een te beperkt draagvlak bij stakeholders ontstaat. Tevens kan een goed georganiseerde consultatieprocedure ertoe leiden dat de procedure efficiënt verloopt en het ministerie en de stakeholders onnodig veel inspanning en tijd kost en eveneens zonder onnodige vertraging verloopt.

Een goed georganiseerde consultatieprocedure kost tijd. Dat verklaart de vrees dat consulatie het wetgevingsproces te zeer vertraagt. Echter, een goede organisatie en uitvoering kunnen dat nadeel beperken, of onder omstandigheden ertoe leiden dat de uiteindelijke voorbereiding van het wetsvoorstel zelfs sneller plaatsvindt. Bovendien kan door de grotere zorgvuldigheid bij de voorbereiding – als gevolg van de consultatie – vertraging in latere fasen van het wetgevingsproces worden voorkomen. Ook kan consultatie tot gevolg hebben dat de wet een langere houdbaarheidsdatum heeft. Kortom, zelfs als consultatie op korte termijn tijdsverlies zou betekenen, kan op langere termijn tijdwinst ontstaan.

Een consultatieprocedure kost ook de overheid menskracht, dus geld. Toch kan consultatie op lange termijn bezien kosten besparen doordat vermoedelijk minder vaak reparatiewetgeving nodig zal zijn. Doordat als gevolg van de consultatie de kwaliteit van wetgeving kan verbeteren en het draagvlak bij de stakeholders kan worden versterkt, kan het gevolg zijn dat minder bezwaar- en beroepsprocedures zullen worden ingesteld dan zonder consultatie het geval zou zijn geweest.

In paragraaf 5.4 heb ik een model van negen fasen van een goed georganiseerde consultatieprocedure geschetst. In de praktijk zal bij iedere consultatie vooraf moeten

[512] Bijlage brief minister met ‘Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.
[513] OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

worden bepaald of bij de voorgenomen consulatie een extra fase noodzakelijk is of dat juist een fase kan worden overgeslagen.

De consultatieprocedure vangt aan met het besluit te consulteren. Mijn uitgangspunt is dat consultatie in elke situatie wenselijk is, tenzij een voldoende rechtvaardiging bestaat om hiervan af te wijken. Dit kan het geval zijn bij de voorgenomen invoering van spoed- of noodwetgeving. Om te voorkomen dat zonder goede reden wordt afgezien van consultatie en discussies hierover te beperken, is het noodzakelijk te waarborgen dat de keuze om van consultatie af te zien duidelijk wordt verantwoord, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting. Dit zou in de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen worden vastgelegd. Nadat is besloten te consulteren, is het van belang een consultatiecoördinator aan te wijzen. Vervolgens moet een goed moment binnen de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces en binnen een kalenderjaar worden gekozen voor het starten van de consultatie.

De tweede fase van de consultatieprocedure bestaat uit omschrijven van het doel van de consultatie. Voor de stakeholders moet duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht. Dat is op grond van de zorgvuldigheid vereist en bevordert bovendien de efficiëntie van de consultatieprocedure.

In de derde fase van de consultatieprocedure dient te worden bepaald welke de consultatievorm en welke consultatietechniek zullen worden gebruikt.

In fase vier van de consultatieprocedure vindt de stakeholderselectie plaats. In paragraaf 5.4.4 heb ik een standaard stakeholderselectiemodel ontwikkeld dat kan worden gebruikt om tot een goede stakeholderselectie te komen. Het standaard stakeholderselectiemodel (zie tabel 4) bestaat uit vijf criteria: het effectcriterium, het weerstandcriterium, het verrijkingscriterium, het uitvoeringscriterium en het diversiteitscriterium. Op welke wijze dit model bij een bepaalde consultatie is toegepast, moet voor alle stakeholders kenbaar zijn. Dat is zeker van belang voor stakeholders die niet aan de consultatie mogen deelnemen.

In de vijfde fase van de consultatieprocedure moet een consultatiedocument worden opgesteld. Dit bestaat uit negen onderdelen: een samenvatting van de consultatie, een uiteenzetting van de problematiek en het doel van de wet, het doel en de reikwijdte van de consultatie (ook de discussieruimte), de gekozen consultatievorm en consultatietechniek, de stakeholderselectie, het tijdpad, contactinformatie voor stakeholders en tot slot de vraagstelling. Daarbij kan focus worden aangebracht door gerichte vragen te stellen en te benadrukken welke specifieke punten belangrijk worden geacht.

Fase zes van de consultatieprocedure houdt stakeholder-mobilisatie in. Stakeholders moeten allereerst worden bereikt door bekendheid te geven aan de consultatie. Vervolgens moeten ze worden aangespoord om daadwerkelijk aan de consultatie deel te nemen. Daartoe dient een informatief, duidelijk, beknopt en aansprekend consultatiedocument onder de stakeholders te worden verspreid.

In fase zeven van de consultatieprocedure worden de reacties van stakeholders bestudeerd door het ministerie. In paragraaf 5.4.7 heb ik drie aandachtspunten genoemd voor het analyseren van die reacties: de reacties moeten op betrouwbaarheid worden getoetst, en de achtergrond van de geconsulteerde stakeholders moet kenbaar zijn.

Figuur 8 bevat een eenvoudig schema voor het structureren van de reacties. Het derde aandachtspunt is de representativiteit van de reacties, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen representativiteit naar het type stakeholder en de representativiteit van een vertegenwoordiger voor zijn achterban.

De achtste fase van de consultatieprocedure bestaat uit het geven van feedback. Het is belangrijk de stakeholders duidelijk te maken wat met hun inbreng is gebeurd, of dat tot wijziging van het conceptwetsvoorstel heeft geleid en hoe de verdere wetgevingsprocedure verloopt. Het is ook van belang voor een goede relatie met de stakeholders hen van het verloop in het wetgevingsproces op de hoogte te houden. Uiteraard zijn hiervoor verschillende methoden denkbaar. Of een individuele terugkoppeling over de reacties naar de geconsulteerde stakeholders uitvoerbaar is, is afhankelijk van het aantal stakeholders dat heeft deelgenomen aan de consultatie en de detailleringsgraad van de feedback.

Het is van belang aan het slot van de consultatieprocedure ook een evaluatiefase te houden om te beoordelen hoe de consultatieprocedure is verlopen, wat de inzet van consultatie heeft gekost, tot welke kwaliteitsverbeteringen de consultatie heeft geleid en welke verbeterpunten dit voor volgende consultaties oplevert.

6. De keuze van fiscale stakeholders gelet op het doel van consultatie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en ook in de hoofdstukken 7 en 8 beperk ik mij tot consultaties over fiscale wetten. Stakeholders zijn degenen die belang hebben bij de voorgenomen wet en zij die specialistische kennis van het onderwerp van de voorgenomen wet hebben.[514] De keuze een stakeholdergroep al dan niet te consulteren is afhankelijk van het doel van de consultatie en de aard van de betrokken wet. Als alleen wordt gelet op de aard van de betrokken wet, kan de kring van stakeholders erg verschillen. Zo kan worden verwacht dat er bij een wet zoals de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 of de verpakkingenbelasting geen aanleiding is om burgers te consulteren, aangezien zij door een dergelijke wet niet rechtsreeks worden geraakt. Als in het buitenland al vergelijkbare wetten zijn ingevoerd, kan het nuttig zijn buitenlandse stakeholders over hun ervaringen met de wet in hun land te consulteren en eventueel ook over het Nederlandse voornemen. Bij een voorgenomen wet die heel specifiek voor Nederland is, is het daarentegen minder geschikt om de buitenlandse stakeholders en overheden te consulteren. Zoals ik in paragraaf 1.3.4 van hoofdstuk 1 (Beperkingen van het te ontwikkelen consultatiemodel) heb opgemerkt, zal de invloed van de aard van de voorgenomen wet op de keuze bepaalde stakeholders te consulteren in dit hoofdstuk maar beperkt aan bod komen. In dit hoofdstuk richt ik mij vooral op de keuze bepaalde stakeholdergroepen te consulteren in het licht van het doel van de consultatie.

In het fiscale veld zijn verschillende stakeholders te onderkennen die geraadpleegd kunnen worden, zoals belastingplichtigen, belastingadviseurs, beroepsorganisaties en brancheorganisaties. In par. 6.2.1 onderscheid ik zeven stakeholdergroepen; in par. 6.2.2 besteed ik aandacht aan de dubbele-petten-problematiek. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.9 ga ik vervolgens op de kenmerken van de zeven stakeholdergroepen in. Daarbij onderzoek ik tevens voor het realiseren van welke doelen – die kunnen worden gesteld aan de hand van de in hoofdstuk 4 genoemde functies van consultatie – de keuze van elk van die zeven groepen stakeholders naar verwachting geschikt dan wel minder geschikt is om een optimaal resultaat bij het consulteren te bereiken. Hierbij baseer ik mij op de vakliteratuur, evaluaties en samenvattingen van fiscale wetgevingsconsultaties en reacties van stakeholders op fiscale consultatiedocumenten die op www.internetconsultatie.nl zijn geplaatst.

Wat betreft de doelen van die consultaties hanteer ik het volgende (aan hoofdstuk 4 ontleende) model.

Notificerende functie
☐ Doel 1: Alternatieven aanreiken
☐ Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten

Maatschappelijke functie

[514] Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 (Kernelement 3: Het tijdstip van consulteren tijdens het wetgevingsproces) en paragraaf 2.5 (Conclusie).

☐ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☐ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☐ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*

Controlerende functie
☐ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*

Anticiperende functie
☐ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

☑ = geschikt
☒ = minder geschikt

Als ik hierna het vakje 'minder geschikt' aanvink, beoog ik daarmee de verwachting tot uitdrukking te brengen dat de desbetreffende groep stakeholders geen relevante bijdrage aan het realiseren van dat doel zal leveren. Zo lijken, als het doel is draagvlak te creëren, belanghebbenden de aangewezen groep te zijn om te consulteren. Maar ook deskundigen kunnen aan het creëren van draagvlak een bijdrage leveren door belanghebbenden te informeren en te adviseren.

De politieke functie van consultatie heb ik niet in het model opgenomen. Als die functie voorop staat vindt consultatie niet zozeer plaats om de kwaliteit van de voorgenomen wet te verbeteren, maar slechts om politiek-strategische redenen. In dat geval bieden de kennis en achtergrond van de stakeholders geen aanknopingspunten bij het selecteren van stakeholders. Het model is dan ook, als consultatie uitsluitend vanwege politiek-strategische redenen wordt overwogen, niet bruikbaar.

In par. 6.10 vat ik in een tabel samen bij welke consultatiefuncties elk van de zeven stakeholdergroepen een relevante bijdrage aan de consultatie kan leveren en in een tweede tabel welke aandachtspunten daarbij in het oog moeten worden gehouden.

6.2 Zeven groepen fiscale stakeholders

6.2.1 De fiscale stakeholders

Bij een fiscale wetgevingsconsultatie kunnen verschillende soorten stakeholders worden geraadpleegd. Bek c.s., die bij het ministerie van Financiën werkzaam zijn, merken daarover het volgende op:

> ‘Afhankelijk van het onderwerp zullen daarbij de algemene koepelorganisaties (VNO-NCW en MKB-Nederland) betrokken zijn, dan wel meer specifieke brancheorganisaties. Bepaalde belastingen zijn zodanig gericht op een specifieke sector dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid niet kan dragen zonder een goede kennis van en inzicht in de betrokken markt met zijn specifieke kenmerken en problemen. Bij specifieke verbruiksbelastingen op tabak, alcohol, energie en motorrijtuigen zijn wetgever en branche per definitie met elkaar verbonden.’[515]

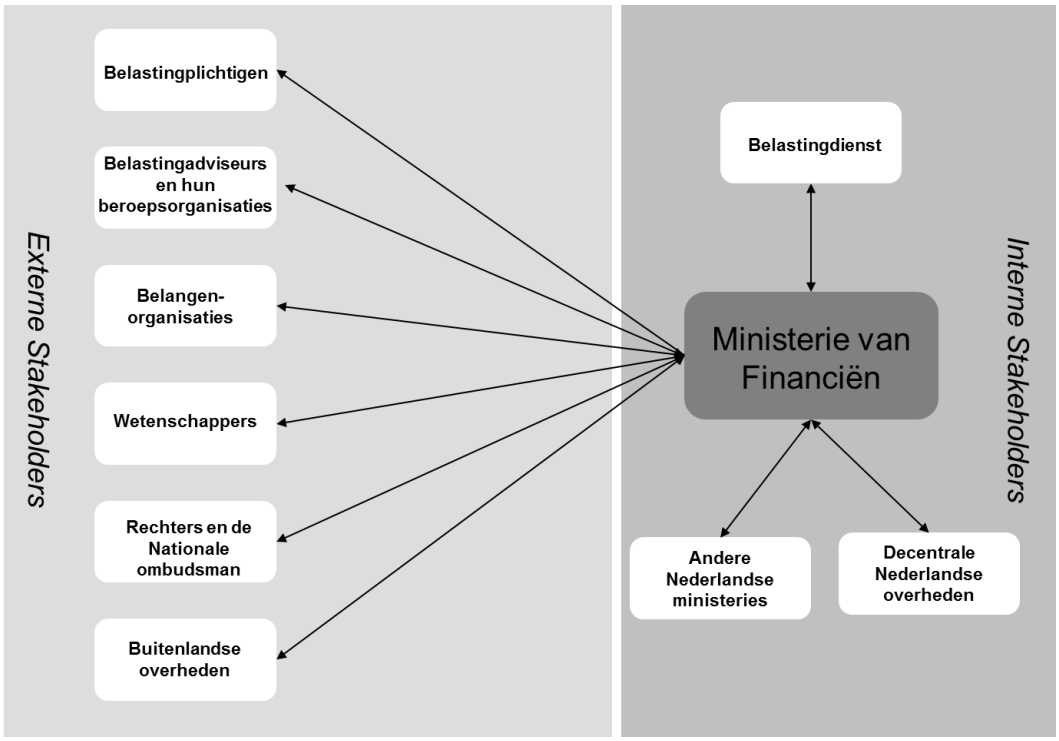
Zij wijzen er voorts op dat naast de input van diverse belangenorganisaties ook de jurisprudentie, conclusies van A-G’s, fiscale literatuur, seminars en krantenartikelen een belangrijke voedingsbron voor de wetgever zijn.[516] Er is aldus een permanent proces van gedachtevorming over de kwaliteit van de fiscale wetgeving.

Ik onderscheid zeven stakeholdergroepen. De eerste groep bestaat uit de belastingplichtigen (zie par. 6.3). Belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties vormen de tweede stakeholdergroep (zie par. 6.4). De derde stakeholdergroep bestaat uit belangenorganisaties (zie par. 6.5). De vierde bestaat uit wetenschappers (zie par. 6.6). In par. 6.7 ga ik in op de vijfde stakeholdergroep die uit rechters en de Nationale ombudsman bestaat. Buitenlandse overheden vormen de zesde stakeholdergroep (zie par. 6.8). De zevende stakeholdergroep bestaat uit interne stakeholders (zie par. 6.9). Onder interne stakeholders versta ik stakeholders die van de Nederlandse rijksoverheid en Nederlandse decentrale overheden deel uitmaken (zie paragraaf 2.3 Kernelement 2: Stakeholders: belanghebbenden en deskundigen, externe en interne stakeholders). De overige stakeholders noem ik externe stakeholders. Hoewel ik mij hoofdzakelijk op externe stakeholders richt, zullen tevens de interne stakeholders aan bod komen, aangezien kan worden verwacht dat ook zij in het fiscale consultatieproces een rol kunnen spelen. Bij de consultatie Vereenvoudiging AWR heeft het ministerie van Financiën een soortgelijke indeling gehanteerd.

Bij de consultatie Vereenvoudiging AWR zijn als gezegd vijf klankbordgroepen gevormd. Daarin zijn de stakeholders onderscheiden naar het gebruik dat zij van de fiscale wetgeving maken, oftewel de wijze waarop zij daarmee in aanraking komen. Dit geeft een goede aanzet tot een indeling van verschillende stakeholdergroepen. Zo is een klankbordgroep gevormd uit beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën, de ‘zware’ gebruikers. Daarnaast is een klankbordgroep samengesteld uit medewerkers van andere ministeries, de door de fiscale beleidsmedewerkers genoemde ‘meelifters’. Belastingadviseurs, de door de fiscale beleidsmedewerkers genoemde ‘professionele gebruikers’, vormden de derde klankbordgroep. De vierde klankbordgroep bestond uit burgers, de door de fiscale beleidsmedewerkers genoemde ‘verplichte gebruikers’. Tot slot is een klankbordgroep bestaande uit rechters en wetenschappers gevormd, de door de fiscale beleidsmedewerkers genoemde ‘bewakers’. Naast de stakeholdersgroepen die in deze vijf klankbordgroepen zijn opgenomen, onderscheid ik nog twee andere stakeholdergroepen: buitenlandse overheden en belangenorganisaties. Figuur 9 geeft de zeven stakeholdergroepen schematisch weer.

Figuur 9. De zeven stakeholdergroepen

[515] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008.
[516] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.



6.2.2 De ‘dubbele-petten’-problematiek

Fiscale stakeholders kunnen bij een consultatie dubbele petten op hebben. Zo kunnen stakeholders primair worden geselecteerd vanwege hun deskundigheid, terwijl zij ook een belang hebben bij de voorgenomen fiscale wetgeving. Een dubbele pet is er met name als een stakeholder verschillende functies in het fiscale veld heeft en niet geheel duidelijk is in welke hoedanigheid hij zijn reactie in het kader van de consultatie heeft gegeven. Zo kan een belastingadviseur tevens rechter-plaatsvervanger zijn. Dat geldt ook voor een wetenschapper, die bovendien nog als belastingadviseur werkzaam kan zijn. Daardoor is niet altijd goed te achterhalen of de reactie is gegeven als deskundige of als belangenbehartiger. In sommige gevallen gaat het om een mengeling van een belangen- en deskundigenadvies.[517] In par. 2.4 heb ik er al op gewezen dat ook belangenorganisaties, rechters, de Nationale Ombudsman, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en interne stakeholders gelijktijdig deskundige en belanghebbende kunnen zijn.

De reactie van een stakeholder die een dubbele pet draagt, hoeft daardoor niet minder waardevol te zijn, zolang bij de analyse van de reacties maar kenbaar is dat belangenbehartiging in de reacties verweven kan zijn. Het is dan ook noodzakelijk dat een stakeholder bij zijn reactie kenbaar maakt in welke hoedanigheid hij zijn reactie heeft gegeven. In de volgende paragrafen ga ik bij de desbetreffende stakeholders nader op de dubbele-petten-problematiek in.

[517] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000, blz. 321.

6.3 Consultatie van belastingplichtigen

6.3.1 Doelen die door het consulteren van belastingplichtigen kunnen worden bereikt

Belastingplichtigen kunnen – gelet op hun kennis en ervaring met fiscale wetgeving – een nuttige rol spelen bij wetgevingsconsultaties. De fiscale wetgeving zal bij voorkeur moeten passen binnen hun administratieve en organisatorische praktijken, aldus Bek c.s.[518] Wie belastingplichtig is, wordt per fiscale wet bepaald. Zo is iedere natuurlijke persoon (die in Nederland woont) in beginsel belastingplichtige voor de inkomstenbelasting. Ondernemers zijn onderworpen aan de omzetbelasting. Elke werknemer is belastingplichtig voor de Wet op de loonbelasting 1964. De stakeholdergroep belastingplichtigen bestaat uit burgers en ondernemers. Zij zullen nuttige feitelijke informatie kunnen leveren, maar zullen voor zover zij gewone burgers zijn geen technische input kunnen leveren (de gewone belastingplichtigen). Dat blijkt ook uit de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak.[519] Een klein deel van de belastingplichtigen, met name grote ondernemingen, zal daartoe wel in staat zal zijn. Jos Beerepoot, toenmalig voorzitter van de Raad van Bestuur van Unilever, wijst hierop met zijn stelling dat zijn onderneming naast praktische ook technische input kan leveren. Hij karakteriseert het overleg dat de werkgroep Internationale Fiscale Zaken IFZ van VNO-NCW, waarvan Unilever deel uitmaakt, met het ministerie van Financiën over bestaande en nieuwe fiscale wetgeving voert, als volgt:

> ‘Dat overleg is voor ons een mogelijkheid om technische en praktische input te leveren. Daar wordt op het ministerie wel naar geluisterd. Wat de medewetgevers – de Kamerleden – betreft, ligt dat soms toch anders. Die hebben hun eigen agenda’s en je mag hopen dat het bedrijfsleven daarin voorkomt. Unilever staat bijvoorbeeld niet in het stemhokje. In dat opzicht kun je je afvragen wat de impact van het bedrijfsleven is in rechtstreekse contacten met de diverse Kamerleden. Zonder daar nou al te negatief over te zijn, krijgen we onze belangen op een ander politiek niveau toch beter over het voetlicht.
>
> Dan denk ik aan de regelmatige gesprekken die voorzitter Wientjes van VNO-NCW bijvoorbeeld met de staatssecretaris heeft. Dat brengt onze punten rechtstreeks op kabinetsniveau. Maar dat gaat dan weer over veel schijven. Het contact van de IFZ-groep met het ministerie is misschien niet regelmatig, maar toch redelijk frequent en direct. Het gaat in een open sfeer van vraag en antwoord, niet met geschreven nota’s. Daarmee kan het wat gerichter zijn dan wat de NOB doet, al heeft dat natuurlijk ook zijn functie. Het NOB levert meer technische input afkomstig van de professionals.’[520]

[518] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 149.
[519] Zie de reacties van burgers op deze internetconsultatie, <www.internetconsultatie.nl>.
[520] A.L.J. Grotenhuis, Fiscalist achter de schermen vandaan, Deventer: Kluwer 2008, blz. 7.

Ook Bek c.s. stellen dat grote ondernemingen praktische én technische input kunnen leveren, vooral naarmate meer fiscale deskundigheid op de werkvloer aanwezig is.[521] In dit soort gevallen is de belastingplichtige niet alleen belanghebbende, maar ook deskundige.

De meeste belastingplichtigen zullen alleen feitelijke informatie kunnen leveren. Als wordt geconsulteerd met het doel feitelijke informatie te verkrijgen, kunnen zij in drie opzichten een interessante gesprekspartner van het ministerie van Financiën zijn.

In de eerste plaats kan bij belastingplichtigen feitelijke informatie worden ingewonnen over de belangen die door de voorgenomen wet zullen worden geraakt (Doel 3). Zij kunnen hun omstandigheden en belangen toelichten en te kennen geven wat naar hun inschatting de gevolgen van de voorgenomen wet voor hun individuele positie zijn, althans voor zover de complexiteit van fiscale wetgeving hen niet belemmert. Door belastingplichtigen te consulteren, kunnen derhalve individuele belangen beter in kaart worden gebracht en kunnen ook niet-bekende belangen zichtbaar worden gemaakt. Met het oog daarop zijn bij de consultatie Vennootschapsbelasting verschillende Nederlandse en (dochters van) buitenlandse bedrijven geconsulteerd om feitelijke informatie te verkrijgen.[522] Dit bleek heel waardevol, omdat tijdens de consultatie gesignaleerd werd dat de samenloop van de voorgelegde wetgeving met buitenlandse wetgeving als gevolg zou hebben dat een bepaalde groep bedrijven zwaar werd getroffen en dat tot het risico zou leiden dat deze bedrijven zich buiten Nederland zouden gaan vestigen.

Daarnaast kan door consultatie van belastingplichtigen draagvlak worden geïdentificeerd en draagvlak worden gecreëerd (Doel 4).[523] Belastingplichtigen worden door de wet direct geraakt. Als de voorgenomen wet draagvlak bij hen heeft, zal dit de naleving van die wet bevorderen en dus de handhaving vergemakkelijken. Staatssecretaris De Jager heeft bij de herziening van de Successiewet nadrukkelijk erop gewezen dat uit de reacties uit de samenleving op het consultatiedocument was gebleken dat er veel draagvlak voor die herziening was.[524] Door het identificeren en creëren van draagvlak worden belastingplichtigen ook geïnformeerd en voorgelicht. Het consulteren van belastingplichtigen kan dan ook tevens een anticiperende werking hebben (Doel 7). Door belastingplichtigen in een vroeg stadium over voorgenomen wetgeving te informeren, kunnen zij zich hierop voorbereiden en de benodigde aanpassingen in hun organisatie en werkwijzen doorvoeren.

[521] A.L.J. Grotenhuis, Fiscalist achter de schermen vandaan, Deventer: Kluwer 2008, blz. 7.
[522] Toespraak gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 26 juni 2009 te Den Haag, Het perspectief van de Vpb, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.
[523] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[524] Brief minister over de modernisering van de successiewet, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A. Dat wordt opgemerkt dat veel draagvlak voor de herziening was, hoeft overigens niet te betekenen dat het identificeren en creëren van draagvlak ook de aanleiding voor deze consultatie was.

Consultatie van belastingplichtigen kan tot slot met zich brengen dat de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen wordt verbeterd (Doel 5). Belastingplichtigen staan mogelijk positiever tegenover een wet als het totstandkomingsproces van een wet inzichtelijk wordt gemaakt en zij in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen op de uitkomst, de wet.[525] Bovendien kan door openbaarheid van het wetgevingsproces het vertrouwen van belastingplichtigen in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de wetgever toenemen.[526]

Zoals ik eerder in deze paragraaf betoogde, kan van een merendeel van de belastingplichtigen, de gewone belastingplichtigen, niet worden verwacht dat zij wetstechnische input verstrekken. Dit komt voort uit de complexiteit van fiscale wetgeving en het gebrek aan fiscale kennis bij de gemiddelde belastingplichtige. Voor het aanreiken van alternatieven (Doel 1) en het signaleren van (neven)effecten (Doel 2) is een belastingplichtige in beginsel dan ook minder geschikt. Een enkele belastingplichtige kan wellicht soms wél in staat zijn de effecten op zijn eigen positie te signaleren en in dat licht dan misschien ook wel alternatieven aandragen. Een goed voorbeeld hiervan is het contact met stakeholders ten aanzien van de verpakkingenbelasting. Bij deze consultatie hebben een aantal belastingplichtigen bij het ministerie de gevolgen van deze wet voor hun eigen positie in kaart gebracht. Dit heeft op initiatief van de stakeholders plaatsvonden tijdens het reguliere overleg over de verpakkingenbelasting. Van een belastingplichtige kan echter niet worden verwacht dat hij het geheel van alle belangen overziet. Hetzelfde geldt voor de kwaliteitscontrole op de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de voorgenomen fiscale wet (Doel 6).

Voor het bereiken van een optimaal resultaat bij het realiseren van de hieronder vermelde consultatiedoelen zal consultatie van de gewone belastingplichtige in het algemeen geschikt dan wel juist minder geschikt zijn:

Notificerende functie
☒ Doel 1: *Alternatieven aanreiken*
☒ Doel 2: *Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*
Maatschappelijke functie
☑ Doel 3: *Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☑ Doel 4: *Draagvlak identificeren en creëren*
☑ Doel 5: *Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*
Controlerende functie
☒ Doel 6: *Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*
Anticiperende functie
☑ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

[525] W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.
[526] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 53.

6.3.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingplichtigen al dan niet te consulteren

Met betrekking tot de vraag of bij een voorgenomen consultatie ook gewone belastingplichtigen moeten worden betrokken, wijs ik verder nog op de volgende drie aandachtspunten.

Het eerste aandachtspunt is de vraag hoe objectief de door een belastingplichtige gegeven input zal zijn. De Nationale ombudsman heeft erop gewezen dat burgers reageren vanuit emotionele en persoonlijke betrokkenheid en vanuit een gevoel van rechtvaardigheid, terwijl de overheid handelt vanuit zakelijke en onpersoonlijke betrokkenheid en vanuit wet- en regelgeving. [527] Fiscale wetgeving kan belastingplichtigen direct en persoonlijk raken. Om die reden zullen burgers ook eerder emotioneel dan zakelijk bij een voorgenomen wet betrokken kunnen zijn. Hiermee hangt samen dat vanuit de burger bezien een bepaalde kwestie een conflict oplevert, terwijl van de kant van de overheid dat zo niet gezien wordt – de wet wordt gewoon toegepast, aldus de Nationale ombudsman.[528]

Indien belastingplichtigen uitsluitend emotionele opmerkingen maken die geen betrekking hebben op het onderwerp van de consultatie, dan is het nut daarvan beperkt. Een voorbeeld van een consultatie die tot dit soort opmerkingen heeft geleid, is de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. [529] Een burger reageerde, verwijzend naar een televisie-uitzending van Zembla over belastingontwijking door multinationals:

> ‘Ga dit eerst maar eens regelen zodat de Nederlandse burgers niet bestolen worden. Wat voor democratie leven we nu eigenlijk. Het is een schandaal.’[530]

Deze reactie had zo weinig met het onderwerp van de voorgenomen wet te maken, dat zij in het kader van deze consultatie niet zinvol was.

Echter, als een belastingplichtige vanuit een sterk gevoel van rechtvaardigheid reageert, kan die reactie in het kader van de consultatie wel van belang zijn. Een dergelijke reactie maakt immers duidelijk hoe de wet mogelijk ervaren zal worden. Ook kan zo’n reactie aan het licht brengen of de voorgenomen wet draagvlak heeft. Ik geef twee voorbeelden.

Ten eerste de volgende reactie van een burger bij de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak:

> ‘Dit wetsvoorstel gaat te ver. Er is geen reden te veronderstellen, dat de huidige praktijk door transparantie een verbetering zal opleveren. De controle op de onafhankelijkheid van de rechter wordt gewaarborgd door het hoger beroep en de HR. Het wetsvoorstel komt onder de vlag van transparantie voornamelijk tegemoet aan de hype van voyeurisme.’[531]

[527] Verslag ‘Voorbij het conflict’, Kamerstukken II 2009/10, 32 322 nr. 2.
[528] Verslag ‘Voorbij het conflict’, Kamerstukken II 2009/10, 32 322 nr. 2.
[529] De ruimte dit soort reacties te plaatsen komt voort uit de brede vraagstelling van deze consultatie.
[530] Zie <www.internetconsultatie.nl>, deze reactie is geplaatst d.d. 2 mei 2011, afkomstig van een burger wonende in Breda.
[531] Zie <www.internetconsultatie.nl>, deze reactie is geplaatst d.d. 22 mei 2011, afkomstig van een burger wonende in Den Haag.

Ten tweede een reactie van een burger bij de consultatie Modernisering vennootschapsbelasting:

> ‘de vraag die gesteld zou moeten worden is waarom er überhaupt verschillen tussen particuliere en overheidsinstellingen moeten zijn. Het zijn beide dienstverleners die winst, of verlies, maken en een autonome positie innemen en dus in dit tijdperk van een vrije markteconomie even concurrerend zouden moeten zijn. Zijn er specifieke overheidsinstellingen waarvoor die regels niet zouden hoeven gelden?’[532]

Het tweede aandachtspunt bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie gewone belastingplichtigen moeten worden betrokken, betreft de mogelijk grote variëteit van de reacties van de (zeer) verschillende belastingplichtigen. Zo zijn er vermogende en niet-vermogende belastingplichtigen, werkenden en niet-werkenden belastingplichtigen, ondernemingen met of zonder personeel, snel groeiende of krimpende ondernemingen, kapitaalintensieve of arbeidsintensieve ondernemingen. Als de ontvangen reacties sterk uiteenlopen, maakt dit het analyseren en meewegen van de reacties niet eenvoudig.

Dat de reacties van belastingplichtigen inderdaad sterk uiteen kunnen lopen, blijkt uit de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. De reacties varieerden van ‘Volstrekt onnodig, met de haren erbij gesleept onherkenbaar doel, heeft volstrekt geen toegevoegde waarde anders dan voor mensen, actiegroepen, die gebruik c.q. misbruik willen maken van de aldus verkregen informatie’ tot ‘Openbaarheid is een groot goed. Voor rechtsbescherming en rechtsgelijkheid is een openbare zitting 1 stap. Doen dus!’[533] Om zeer uiteenlopende reacties goed te kunnen analyseren, zal het nodig zijn dat de positie en het belang van de desbetreffende belastingplichtigen komt bloot te liggen, zoals ik in par. 5.4.7 heb uiteengezet.

De reacties van gewone belastingplichtigen zullen in het algemeen niet een representatief beeld van de voor- en tegenstanders geven. Staatssecretaris De Jager verwees in dat kader naar de consultatie in de vennootschapsbelasting. Hij stelde dat bij een aantal inzenders de individuele positie in hun reactie doorklonk en wees er tevens op dat het een bekend fenomeen is dat personen en bedrijven die door een maatregel nadeel ondervinden sterker reageren dan zij die er door diezelfde maatregel op vooruit gaan.[534]

[532] Zie <www.internetconsultatie.nl>, deze reactie is geplaatst d.d. 9 mei 2014, afkomstig van een burger wonende in Valkenburg.
[533] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.
[534] Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, Vakstudie Nieuws 2009/42.11, blz. 12-13.

Een derde aandachtspunt bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie gewone belastingplichtigen moeten worden betrokken, is dat zij in het algemeen niet deskundig zijn en daardoor de wet en de effecten van de wet ook op hun eigen positie vaak moeilijk zullen kunnen doorgronden.[535] Van betekenis is wat de Nationale ombudsman opmerkt over de mogelijkheden van de burger. Hij betoogt dat deze in de regel niet in staat is zelf deskundigheid te verwerven voor het begrijpen van ons ondoorgrondelijke juridische systeem. De burger is voor zijn inzicht in de voorgenomen wet vaak afhankelijk van de overheid. Bij het consulteren kan dit mogelijk worden ondervangen door de belastingplichtigen een heldere uitleg over de voorgenomen wet te geven en zo nodig achtergrondinformatie te verschaffen. Daarnaast is het in dit soort gevallen noodzakelijk bij het consulteren eenvoudige vragen te stellen.

6.4 Consultatie van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties

6.4.1 Doelen die door het consulteren van belastingadviseurs en hun organisaties kunnen worden bereikt

Belastingadviseurs kunnen vanwege hun vaktechnische kennis en hun ervaring met belastingheffing en met belastingplichtigen bij een consultatie van nut zijn. De belastingadviseur staat zijn cliënten met raad en daad bij in aangelegenheden waarin belastingheffing een rol speelt. De belastingwet is van direct belang voor zijn beroepsuitoefening. Daarom merk ik de belastingadviseur in dit verband ook als belanghebbende aan.

Naast belastingadviseurs kunnen ook hun beroepsorganisaties van nut zijn bij fiscale consultaties. Dit bevestigde de staatssecretaris van Financiën in 2008 in zijn antwoord op Kamervragen:

> ‘De leden van de fractie van GroenLinks vragen aan welke organisaties het kabinet op dit moment denkt bij de consultatie. (…) Wat betreft de inbreng van de advieswereld ligt het voor de hand om de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs en het College Belastingadviseurs te raadplegen.’[536]

[535] Verslag ‘Voorbij het conflict’, Kamerstukken II 2009/10, 32 322 nr. 2.
[536] NV, Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 8.

Het College Belastingadviseurs (CB) en de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (NFB) zijn met ingang van 1 januari 2011 zijn gefuseerd tot het Register Belastingadviseurs (RB). De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en het Register Belastingadviseurs (RB) zijn praktijkgerichte beroepsorganisaties. Het RB behartigt de belangen van ruim 7.500 leden. Volgens haar website heeft het RB intensief contact met de overheid en politiek en biedt het RB informatie en daadwerkelijke hulp bij de praktijkuitoefening.[537] De NOB behartigt de belangen van circa 4.850 leden.[538] Het lidmaatschap van deze beroepsorganisaties staat niet voor iedereen open. Om lid te worden moet men aan een aantal toelatingscriteria voldoen.[539] De NOB bevordert in de eerste plaats de beoefening van het belastingrecht en daarnaast een kwalitatief goede beroepsuitoefening. Zoals de NOB op haar website omschrijft, zijn NOB-leden belangenbehartiger van de cliënt in fiscale zaken:

> 'Niet zelden zijn ze ook financieel vertrouwenspersoon in een bredere betekenis. Voor alles geldt dat een NOB-adviseur voor zijn cliënt – binnen de wettelijke grenzen – het fiscaal beste resultaat wil bereiken. Als vertegenwoordiger van zijn cliënt neemt hij altijd een partijstandpunt in. In die zin ligt een vergelijking met de rol van de advocaat eerder voor de hand dan met die van de accountant.'[540]

De Confederation Fiscale Européenne (CFE)[541] heeft onderzoek verricht onder de leden van de Professional Affairs Committee van de CFE (PAC) om te bepalen in welke mate de overheden van de CFE-landen beroepsorganisaties van belastingadviseurs bij de totstandkoming van fiscale wetgeving betrekken.[542] Tevens heeft de CFE onderzocht of en in welke mate die overheden deze mogelijkheden gebruiken en wat hun ervaringen hiermee zijn.

[537] Zie<www.rb.nl>, geraadpleegd in 2015.
[538] Zie <www.nob.net/?q=Algemene-informatie-NOB>, geraadpleegd in 2015.
[539] Zie<www.nob.net/?q=Toelatingscriteria>, geraadpleegd in 2015.
[540] Zie <www.nob.net/?q=Algemene-informatie-NOB>, geraadpleegd in 2015.
[541] CFE is een overkoepelende organisatie van 26 nationale organisaties uit 21 Europese landen die tezamen meer dan 100.000 belastingadviseurs vertegenwoordigen. CFE beschouwt heeft in de eerste plaats als doel om de professionele belangen van belastingadviseurs te beschermen en de kwaliteit van de fiscale diensten van belastingadviseurs te verzekeren. Het tweede doel van CFE is om informatie uit te wisselen over nationale belastingwetten en bij te dragen aan de coördinatie van het belastingrecht in Europa. Een derde doel van CFE is om de betrekkingen met de autoriteiten te handhaven op nationaal en internationaal niveau, en vooral aan de autoriteiten van de Europese Unie de ervaring van belastingadviseurs over te brengen. Zie <www.cfe-eutax.org/about>, geraadpleegd in 2015.
[542] Confederation Fiscale Europeenne (CFE), Professional Affairs Committee, Summery of the CFE survey on the involvement of tax advisers in the legislative process and its effect on the quality of tax law, 19 oktober 2011, blz. 1.

Het doel van het CFE-onderzoek was om de resultaten onder de aandacht van de overheden te brengen om de totstandkoming van een transparant wetgevingsproces te bevorderen. Vanuit Nederland heeft de NOB een reactie ingestuurd en opgemerkt dat zij bij elke openbare fiscale wetgevingsconsultatie automatisch wordt geconsulteerd. Alle leden van het PAC die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, zijn van mening dat nauwe betrokkenheid van belastingadviesorganisaties bijdraagt aan de kwaliteit van de fiscale wetgeving in hun land, met name op technisch niveau. Zij benadrukken dat de dag-tot-dag praktijkervaring bij ministeries ontbreekt.[543] De samenvatting van het onderzoek vermeldt een aantal gevallen waarin door het consulteren van belastingadviseurs gebreken in fiscale wetten zijn voorkomen. Tien van de zeventien leden van het PAC hebben gewezen op de succesvolle rol van belastingadviesorganisaties ten aanzien van de inhoud van de fiscale wetgeving, procedurele kwesties en praktische zaken.[544] De NOB heeft gewezen op haar succesvolle rol bij de consultatie over de wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting. Ik ga nu in op de soort informatie die belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties kunnen verstrekken.

Belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties kunnen in de eerste plaats onvolkomenheden van technische aard signaleren,[545] beoordelen of de conceptregeling duidelijk en efficiënt is en of deze uitvoeringsproblemen zal geven. Zo heeft KPMG Meijburg & Co bij de consultatie Vennootschapsbelasting in haar reactie op het consultatiedocument Vennootschapsbelasting zich in hoofdzaak gericht op het signaleren van onvolkomenheden in de voorgestelde maatregelen en het benoemen van vraagpunten.[546] Dagelijks worden belastingadviseurs geconfronteerd met de toepassing en uitvoering van belastingwetten. Een zo duidelijk mogelijke formulering van wetgeving is voor deze stakeholdergroep en belastingplichtigen, hun cliënten, dan ook essentieel.[547] Verwacht mag worden dat zij bij consultatie ook onduidelijkheden in de redactie van wetsbepalingen zullen signaleren. Door praktische ervaring zijn belastingadviseurs ook goed in staat om bij te dragen aan technische verbeteringen van de voorgenomen fiscale wet die uitvoeringsproblemen kunnen voorkomen.[548] Door de fiscaaltechnische kennis en de kennis ten aanzien van hun cliënten, kunnen belastingadviseurs dan ook naar verwachting input leveren ten aanzien van de verwachte uitvoeringsproblemen (Doel 6).

[543] Het CFE heeft in maart 2011 een vragenlijst met 12 vragen gestuurd naar de PAC-leden. Van 19 organisaties uit 17 landen heeft het CFE een reactie ontvangen; België, Kroatië, Tsjechië, Finland, Frankrijk, 2x Duitsland, Griekenland, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Polen, Rusland, Slowakije, Spanje, Zwitserland, 2x Verenigd Koninkrijk. Zie Confederation Fiscale Europeenne (CFE), Professional Affairs Committee, Summery of the CFE survey on the involvement of tax advisers in the legislative process and its effect on the quality of tax law, 19 oktober 2011, blz. 12.
[544] België, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk.
[545] Daarbij gaat het onder meer om eventuele verschrijvingen, onevenwichtig gebruik van definities etc.
[546] Zie Reactie KPMG Meijburg & Co d.d. 31 juli 2009 op het consultatiedocument van de staatssecretaris van Financiën d.d. 15 juni 2009, blz. 2, zie <www.kpmg.nl>.
[547] H. Bergman en F. Herreveld, 'Ons fiscaal denken wordt nog steeds bepaald door beginselen', Weekblad Fiscaal Recht 2010/710, blz. 710-714.
[548] Confederation Fiscale Europeenne (CFE), Professional Affairs Committee, Summery of the CFE survey on the involvement of tax advisers in the legislative process and its effect on the quality of tax law, 19 oktober 2011, blz. 12.

Zo heeft EY in haar reactie op het conceptwetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst betoogd dat de nieuwe regeling op onderdelen juist geen vereenvoudiging brengt.[549] Zij heeft erop gewezen dat, als de belastinginspecteur op basis van artikel 47 AWR om gegevens zou verzoeken, steeds moest worden bijgehouden na hoeveel dagen de gestelde vragen waren beantwoord. Dit zou voor belastingplichtigen erg onpraktisch zijn en aanleiding kunnen geven tot conflicten over de vraag of de aanslagtermijn wel in acht is genomen, aldus EY. Ook uit het commentaar van het RB op het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst blijkt dat de belastingadvieswereld kwaliteitscontrole kan uitoefenen op de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de voorgenomen wet.[550] Het RB heeft onder meer opgemerkt dat het voorstel voor wat betreft de termijn voor het vaststellen van de aanslag zal leiden tot onduidelijkheid bij belastingplichtigen.

In de tweede plaats kunnen belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties alternatieven aanreiken voor de voorgenomen wetgeving (Doel 1). Een voorbeeld is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. Deloitte Belastingadviseurs BV reikte in haar reactie een alternatief aan voor de openbaarheid van belastingrechtspraak, die inhoudt dat overwogen kan worden om alle zaken waarbij de Rijksbelastingdienst betrokken is, in beginsel altijd vrij te geven voor publicatie, maar bij zaken waar lagere overheden belastingen heffen, zoals een parkeerbelasting, enige terughoudendheid te betrachten met publicatie en dit alleen te doen als er een rechtsvraag aan de orde is dan wel de zaak een bredere strekking kan hebben.[551]

In de derde plaats kunnen belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties hun kennis en ervaring aanwenden om - al dan niet beoogde - effecten en neveneffecten van de voorgenomen fiscale wet te voorspellen (Doel 2).[552] Zij bevinden zich binnen een breed netwerk. Dat netwerk beschikt over veel kennis en ervaring die kan worden gebruikt voor de verbetering van de kwaliteit van fiscale wetgeving.[553] Zo kunnen organisaties bij hun leden inventariseren welke effecten zij verwachten. Al zal dit niet altijd tot wetenschappelijk onderbouwde reacties leiden, het kan toch nuttige signalen opleveren. Hierbij merk ik op dat de belastingadvieswereld vanwege de tijdsdruk van het wetgevingsproces niet altijd in staat is mogelijke effecten goed te onderzoeken. In dat geval kan een alternatief zijn dat de beroepsorganisaties aan hun leden een aantal belangrijke casusposities voorleggen, aan de hand waarvan de leden dan op grond van hun expertise en praktijkervaring inschattingen over de effecten en neveneffecten maken.

[549] Reactie EY d.d. 18 oktober 2012 op het concept wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeer verkeer Belastingdienst, zie <www.internetconsultatie.nl>.
[550] Reactie Register Belastingadviseurs d.d. 17 oktober 2012 op het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst, zie <www.rb.nl>.
[551] Reactie Deloitte Belastingadviseurs BV d.d. 25 mei 2011 op het wetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak.
[552] Confederation Fiscale Europeenne (CFE), Professional Affairs Committee, Summery of the CFE survey on the involvement of tax advisers in the legislative process and its effect on the quality of tax law, 19 oktober 2011, bijlage.
[553] Ook W.F.C. Stevens betoogt tijdens de Algemene vergadering van de Nederlandse Vereniging van Advocaten–Belastingkundigen van 14 november 2003 dat het commentaar van beroepsverenigingen kan bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving. Zie M.B.A. van Hout, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', Weekblad Fiscaal Recht 2004/503, blz. 503-506.

Door hun internationale werkzaamheden kunnen belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties bovendien informatie verschaffen over de effecten van een voorgenomen Nederlandse fiscale wet op het Nederlandse vestigingsklimaat. In dat kader betoogt de redactie Vakstudie Nieuws dat het voor de Nederlandse fiscale praktijk is te hopen dat de overlegstructuur overeind blijft en dat de wetgever blijft luisteren naar het bedrijfsleven en zijn adviseurs om Nederland als vestigingsplaats interessant te houden.[554] Belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties kunnen vaak ook informatie verstrekken over de gedragseffecten van belastingplichtigen, maar vermoedelijk niet over de financiële gevolgen daarvan voor de overheid.

Een voorbeeld van een consultatie waarbij de NOB heeft gewezen op de ongewenste effecten van de voorgenomen wet en de gedragseffecten van belastingplichtigen, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. De NOB was van mening dat het kabinet onvoldoende blijk had gegeven van het besef dat openbaarheid van belastingrechtspraak en de fiscale geheimhoudingsplicht in de praktijk tot met elkaar onverenigbare en daarom onwenselijke situaties kunnen leiden.[555] Bij deze consultatie heeft ook EY gewezen op de effecten van de voorgenomen wet. Zij heeft op het risico gewezen dat het niet langer geanonimiseerd publiceren van fiscale uitspraken tot een belemmering van de toegang tot de rechter zal leiden, wat in strijd is met een elementair beginsel van onze fiscale rechtsbescherming.[556]

Tot slot kan het consulteren van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties een anticiperende werking hebben (Doel 7). Belastingadviseurs kunnen hun cliënten vooraf inlichten en voorbereiden op de voorgenomen fiscale wetgeving en daarbij adviseren bepaalde handelingen al dan niet uit te voeren. Zo merkten de fiscale beleidsmedewerkers met wie ik gesproken heb op dat bij de consultatie Modernisering Successiewet de belastingadviseurs in de eerste plaats zijn geconsulteerd om een inhoudelijke bijdrage te leveren en daarnaast een rol hebben die zich richt op het informeren van haar eigen cliënten.

Het consulteren van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties is minder nuttig ingeval de consultatie slechts gericht is op het identificeren en creëren van draagvlak (Doel 4). [557] Draagvlak moet uiteindelijk met name worden gezocht bij de belastingplichtigen en hun belangenorganisaties. Desalniettemin kunnen belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties wel bevorderen dat draagvlak wordt gecreëerd door aan hun cliënten de voorgenomen wet toe te lichten en hen op de toekomstige wetgeving voor te bereiden.

Voor verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen is vooral contact met de belastingplichtigen en hun belangenorganisaties vereist (Doel 5). Belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties kunnen ook een bijdrage leveren aan het in kaart brengen van de maatschappelijke belangen (Doel 3), voor zover het gaat om de belangen van hun cliënten. Hiervoor moeten echter primair de belastingplichtigen en hun belangenorganisaties worden geconsulteerd.

---

[554] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[555] Reactie Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, d.d. 26 mei 2011, op het wetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak, zie <www.nob.net>.
[556] Reactie EY d.d. 16 mei 2011 op het wetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak, zie <www.internetconsultatie.nl>.
[557] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.

In onderstaand schema is weergegeven voor het realiseren van welke doelen van een consultatie het nuttig dan wel minder nuttig is belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties te consulteren.

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*
☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*
Maatschappelijke functie
☒ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☒ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☒ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*
Controlerende functie
☑ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*
Anticiperende functie
☑ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet functie

6.4.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties al dan niet te consulteren

Bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie belastingadviseurs en/of hun beroepsorganisaties moeten worden betrokken, zie ik twee aandachtspunten.

In de eerste plaats kunnen belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties worden verweten dat zij een partijbelang bij fiscale wetgeving hebben. Belastingadviseurs zijn dan ook in die zin per definitie belanghebbenden bij fiscale wetgeving, aldus Prast.[558] In lijn hiermee merkt Heithuis op:

> ‘Ik zie collega’s zelden uitspraken doen die tegen het belang van hun bedrijf in gaan. Dit is in de meeste gevallen geen kwade opzet ….. Het sluipt erin: je werkkring beïnvloedt je beoordelingsvermogen. Ik merk dat in discussies met collega’s. Je raakt zo verweven met de plek waar je werkt en met je collega’s, dat gaat in je genen zitten.’ [559]

[558] H. Prast, Belastingadviseur en vereenvoudiging van wetgeving, De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Preadviezen nr. 2, Kluwer, Deventer 1987, blz. 57.
[559] K. Haegens, ‘Al die petten, dat is oppassen geblazen’, De Groene Amsterdammer, 1 november 2013, blz. 22-27.

Het partijbelang van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties bestaat uit verschillende elementen. In de eerste plaats hebben belastingadviseurs een eigen belang bij gecompliceerde en arbeidsintensieve belastingwetgeving.[560] Deze vorm van belastingwetgeving levert hen immers werk en dus geld op. Dat neemt niet weg dat belastingadviseurs het gelet op het belang van hun cliënten mogelijk nog belangrijker vinden dat de voorgenomen wet eenvoudig en duidelijk is. Rechtszekerheid is immers een groot goed. Het is wel denkbaar dat zij, ook als zij geconsulteerd worden, daarop primair letten. Overigens kunnen belastingadviseurs het ook in het belang van hun cliënten achten om bij de consultatie op 'lekken' die zij in de voorgenomen wet ontdekken, niet te attenderen.[561] In lijn hiermee is de constatering van de minister van Financiën dat de zienswijze van de belastingadviespraktijk niet zelden door de eigen adviespraktijk wordt bepaald.[562]

In de literatuur is veel aandacht besteed aan de mogelijke belangenverstrengeling bij hoogleraren die tevens in de belastingadviespraktijk werkzaam zijn. De Groene Amsterdammer van 1 november 2013 wijst op de zogenoemde objectieve deskundigen die tegelijkertijd bijverdienen met belastingadvies, en daardoor belang hebben bij het milde fiscale klimaat in Nederland. Hoogleraar Kavelaars heeft hiertegenover gesteld dat hij soms uitspraken doet als hoogleraar waarover ze bij het belastingadvieskantoor waar hij werkzaam is, heel anders denken. Kavelaars merkt op dat er wel grenzen zitten aan de vrijheid van spreken:

> 'Als uitlatingen van Kavelaars-de-hoogleraar cliënten van Deloitte directe schade zouden kunnen aanbrengen, dan houdt hij liever zijn mond. Dan is mijn lijn: helemaal niets zeggen.' [563]

Belangenverstrengeling is bij belastingadviseurs dan ook niet te vermijden. Echter, aangezien belastingadviseurs over het algemeen een brede cliëntenportefeuille beheren, behartigen zij diverse, en soms zelfs tegenstrijdige, belangen. Zo merkt KPMG Meijburg & Co bij de consultatie Vennootschapsbelasting op geen handreikingen te kunnen doen ten aanzien van de te maken keuzes, vanwege de grote verscheidenheid aan cliënten die mogelijkerwijs positief, niet, of negatief door (een deel van) de voorstellen worden geraakt.[564]

Mogelijk zullen belastingadviseurs vooral beoordelen of de voorgenomen wet praktisch en technisch werkbaar is. Bovendien haalt een organisatie als de NOB met name de 'techneuten' bij elkaar om de voorgenomen wetgeving te voorzien van commentaar. De NOB kijkt volgens Grotenhuis puur naar de wetstechniek zonder specifieke belangen voor ogen te hebben; ze zijn geïnteresseerd in hoe de voorgestelde regels in elkaar grijpen.[565] Overigens heeft het niet-signaleren van lekken in conceptwetsvoorstellen slechts effect op de korte termijn, aangezien de lekken vermoedelijk na verloop van tijd alsnog zullen worden gesignaleerd en hersteld.

---

[560] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[561] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[562] Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55, blz. 5.
[563] K. Haegens, 'Al die petten, dat is oppassen geblazen', De groene Amsterdammer, 1 november 2013, blz. 22-27.
[564] Reactie KPMG Meijburg & Co d.d. 31 juli 2009 op het consultatiedocument van de staatssecretaris van Financiën d.d. 15 juni 2009, blz. 2, zie <www.kpmg.nl>.
[565] A.L.J. Grotenhuis, Fiscalist achter de schermen vandaan, Deventer: Kluwer 2008, blz. 42.

Kortom, de input van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties kan een belangenverstrengeling bevatten. De vraag is vervolgens of dit een probleem is. Zijn de reacties van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties daardoor van minder waarde? Zolang bij de analyse van de reacties wordt gerealiseerd dat ze niet afkomstig zijn van een volledig onafhankelijke deskundige stakeholder, hoeven de reacties niet minder waardevol te zijn.[566] En zelfs als het waar zou zijn dat niet altijd wordt gewezen op een lek in de voorgenomen wet, kan de input voor het overige nog wel waardevol zijn (zie ook paragraaf 6.6.2 Aandachtspunten bij de keuze wetenschappers al dan niet te consulteren).[567]

Het tweede aandachtspunt bij de vraag of belastingadviseurs en/of hun beroepsorganisaties bij een voorgenomen consultatie moeten worden betrokken, is dat zij niet op elk fiscaal gebied commentaar kunnen leveren, omdat zij van bepaalde onderwerpen weinig kennis hebben of mogelijk onvoldoende tijd hebben.

Zo heeft de NOB bij de consultatie Verpakkingenbelasting geen input geleverd, omdat haar Commissie Wetsvoorstellen had gesteld dat zij op dit gebied niet deskundig was en niet over voldoende menskracht beschikte om zich erin te verdiepen. Dit is opmerkelijk gezien het grote netwerk van gekwalificeerde belastingadviseurs die dagelijks in de fiscale praktijk met de verschillende belastingwetten, dus ook met de Verpakkingenbelasting, in aanraking komen. Om die reden zou ik verwachten dat deze beroepsorganisatie met behulp van haar achterban en netwerk wel input had kunnen leveren. De Commissie Wetsvoorstellen levert haar input vooral vanuit de expertise van haar leden – belastingadviseurs - en de ervaringen die zij van hun naaste collega's meekrijgen. Een interessante vraag is hoe de beroepsorganisaties in het kader van consultaties informatie bij hun achterban verkrijgen. Stellen zij een werkgroep in, of houden ze bijvoorbeeld een enquête? Deze vraag speelt ook bij belastingadvieskantoren. Belastingadvieskantoren zullen in het algemeen met hulp van hun praktijkdeskundigen input kunnen verstrekken (zie het hierna opgenomen voorbeeld van Deloitte Belastingadviseurs BV). Grote advieskantoren maken ook wel gebruik van hun eigen wetenschappelijk bureau.[568] Het vergt nader onderzoek om te bestuderen of en in welke mate een beroepsorganisatie als de NOB, en ook een belangenorganisatie als VNO-NCW in het kader van wetgevingsconsultaties haar achterban raadpleegt. In dit onderzoek ga ik daarop niet nader in.

Een voorbeeld van een consultatie waarbij een belastingadvieskantoor haar praktijkdeskundigen heeft geraadpleegd, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. Deloitte Belastingadviseurs BV heeft door middel van een enquête tax directors in Nederland benaderd.[569] Aan hen is gevraagd om gemotiveerd aan te geven of de openbaarheid van belastingrechtspraak en een beperking van het anonimiseren van invloed zouden kunnen zijn op de beslissing om al dan niet te gaan procederen. Uit de reacties van 75 tax directors blijkt dat meer dan 50% van de respondenten een openbare behandeling van de belastingzaak een beletsel vindt om te gaan procederen.

[566] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 278.
[567] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[568] Zo blijkt uit de ingestuurde reacties een aantal grote advieskantoren bij de consultaties die ik heb bestudeerd.
[569] Reactie Deloitte Belastingadviseurs BV d.d. 25 mei 2011 op het wetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak.

EY heeft eveneens in het kader van de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak eigen onderzoek gedaan. EY deed onderzoek naar de stelling in het conceptwetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak, dat belastingrechtspraak in de omringende landen, zoals België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, en in een groot aantal andere EU-landen in het openbaar plaatsvindt. EY plaatst hierbij naar aanleiding van haar onderzoek kanttekeningen en concludeert dat met deze stelling in het conceptwetsvoorstel niet helemaal recht wordt gedaan aan de werkelijkheid.[570] EY stelt dat uit haar onderzoek blijkt dat de belastingrechtspraak in de omringende landen minder openbaar is dan het kabinet heeft doen voorkomen. Er is gezien de rechtspraktijk in die landen zelfs juist aanleiding om de huidige regelgeving niet te wijzigen, aldus EY.

6.5 Consultatie van belangenorganisaties

6.5.1 Inleiding

Naast de belastingplichtigen zelf kunnen ook organisaties die hun belangen behartigen aan fiscale wetgevingsconsultaties een nuttige bijdrage leveren. Tijdens het fiscale wetgevingsproces vindt veelvuldig overleg met belangenorganisaties plaats. Hiervoor bestaat geen geformaliseerde structuur. Afhankelijk van het onderwerp zullen daarbij de algemene belangenorganisaties betrokken zijn dan wel meer specifieke brancheorganisaties, aldus Bek c.s.[571] Zo worden VNO-NCW, MKB-Nederland, het Nationaal Instituut Belasting- en Bedrijfsadviseurs, Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO), de Consumentenbond en de vakbonden met enige regelmaat geconsulteerd.[572]

In par. 6.5.2 ga ik in op een aantal belangenorganisaties die in het fiscale wetgevingsproces regelmatig worden geconsulteerd. In par. 6.5.3 ga ik in op de doelen die naar verwachting kunnen worden bereikt door deze organisaties in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces te consulteren. In par. 6.5.4 vermeld ik aandachtspunten bij de keuze om deze groepen stakeholders bij een voorgenomen consultatie al dan niet te betrekken.

6.5.2 Consulteren van belangenorganisaties

[570] Reactie EY d.d. 16 mei 2011 op het wetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak, zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[571] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[572] Zie o.a. consultatie Wet op de vennootschapsbelasting en de consultatie Modernisering Successiewet.

Er zijn een aantal bekende belangenorganisaties die veelvuldig een bijdrage aan fiscale wetgevingsconsultaties levert, bijvoorbeeld VNO-NCW, MKB-Nederland, de vakbonden en de Consumentenbond. Uit de parlementaire geschiedenis van diverse belastingwetten blijkt dat de staatssecretaris van Financiën de belangenorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland als belangrijke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ziet.[573] Bij de aangesloten bedrijven en (branche)organisaties van VNO-NCW zijn 90% van de werknemers in de Nederlandse marktsector werkzaam. MKB-Nederland vertegenwoordigt 150 brancheorganisaties en 600 ondernemersverenigingen en regioleden. Dit komt neer op ruim 186.000 bedrijven. Deze belangenorganisaties hebben dan ook een breed netwerk.

VNO-NCW heeft bij de voorbereiding van de Verpakkingenbelasting veelvuldig overleg met de staatssecretaris gevoerd. Zij heeft bij deze consultatie relevante informatie uit de branche aangeleverd, zoals cijferoverzichten en specifieke branchekennis.[574] Bij de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak en de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen heeft VNO-NCW op internet een reactie geplaatst. Daarnaast voerde voorzitter Wientjes van VNO-NCW regelmatig gesprekken met de staatsecretaris van Financiën.[575]

Naast VNO-NCW en MKB-Nederland kunnen ook de vakbonden een bijdrage aan fiscale wetgevingsconsultaties leveren. Op dit moment zijn er in Nederland drie vakcentrales: de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Professionals (VCP).[576] Onder deze drie vakcentrales vallen diverse categorale vakbonden. De FNV is een vereniging van vakbonden die de belangen behartigt van werkenden en uitkeringsgerechtigden. Bijna 1,4 miljoen mensen zijn lid van een bij de FNV aangesloten vakbond.[577] Bij het CNV zijn ongeveer 350.000 leden aangesloten, verdeeld over 10 sectorbonden. Het CNV heeft meer dan 1.000 Cao's afgesloten en heeft invloed op de arbeidsvoorwaarden van ongeveer zes miljoen mensen. Daarnaast krijgt het CNV meer dan 150.000 telefoontjes per jaar met vragen over werkkwesties en behandelt zij circa 18.000 juridische dossiers per jaar.[578] De VCP heeft circa 100.000 leden in Nederland. De VCP behartigt de belangen van hoger opgeleide en leidinggevende werknemers in het bedrijfsleven en bij de overheid.[579] Naast de FNV en het CNV zijn er kleinere vakbonden zoals De Unie, het Alternatief voor Vakbond (AVV) en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb).

Vakbonden verrichten vele werkzaamheden. Naast hun hoofdtaken[580] bieden zij vaak een belastingservice aan haar leden, bijvoorbeeld door het invullen van het aangiftebiljet inkomstenbelasting. Daarnaast kunnen leden bij de vakbond terecht voor problemen

[573] Brief staatssecretaris over uitkomsten van overleg met VNO/NCW inzake vereenvoudiging van de verpakkingenbelasting, Kamerstukken II 2007/08, 28 694, nr. 69.
[574] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.
[575] A.L.J. Grotenhuis, Fiscalist achter de schermen vandaan, Deventer: Kluwer 2008, blz. 7.
[576] Zie <www.cnv.nl/over-cnv>, geraadpleegd in 2013. Op deze site is onder meer beschreven waarom er een splitsing is tussen CNV/FNV en wat de verschillen tussen deze vakbonden zijn. 'Waarom bestaan Ajax en Feyenoord? Omdat er verschillen zijn, aldus het CNV.
[577] Zie <www.fnv.nl>, geraadpleegd in 2013.
[578] Zie <www.cnv.nl/over-cnv/leden/>, geraadpleegd in 2013.
[579] Zie <www.vcp.nl>, geraadpleegd in 2014.
[580] Zoals het onderhandelen namens de leden met de werkgever of een daarvoor aangewezen partij over collectieve arbeidsvoorwaarden. Daarnaast kan de vakbond met werkgevers onderhandelen over de werkomstandigheden en de rechten en plichten van de werknemers. Ook treedt de vakbond op om belangen van leden te behartigen bij bijvoorbeeld ontslag en reorganisatie. Daarnaast behoort het verlenen van juridische bijstand en advies tot de werkzaamheden van vakbonden. Tot slot komt de vakbond op voor de verdediging van de maatschappelijke waarden en normen ten aanzien van mens en arbeid.

rondom toeslagen. Ook wijzen vakbonden hun leden spontaan op fiscale aandachtspunten. Een voorbeeld is de waarschuwing van de FNV Belastingservice voor de boete die wordt opgelegd als een belastingaangifte te laat is ingediend. Ook heeft de FNV gewezen op de mogelijkheid om met betrekking tot lijfrente-uitkeringen of afkoop van een lijfrente bij de Belastingdienst een saldoverklaring op te vragen.[581] Daarnaast stelt de FNV haar leden jaarlijks op de hoogte van de wijzigingen en nieuwe aandachtspunten in de fiscale wetgeving en geeft zij jaarlijks een Belastinggids uit. De FNV stelt dat jaarlijks 300.000 mensen gebruikmaken van haar gratis fiscale dienstverlening. Dit betekent dat de FNV enig zicht heeft op de fiscale positie van 300.000 belastingplichtigen en een beeld krijgt van de problemen waar deze belastingplichtigen tegenaan lopen. Ook het CNV biedt een telefonische belastingservice aan. Zo kunnen leden en niet-leden vragen stellen over aangiften, aanslagen en toeslagen. Ook helpt het CNV leden en niet-leden bij het indienen van aangiften, het aanvragen van voorlopige aanslagen en toeslagen en het aanvragen van wijziging van aanslagen en toeslagen.[582]

Waarschijnlijk is het vanwege hun fiscale ervaring dat de vakbonden bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Vereenvoudiging AWR zijn geconsulteerd. De Vakcentrale FNV, de Vakcentrale CNV, de Vakcentrale MHP en de Vakbond de Unie hebben op verzoek deel uitgemaakt van de voor die consultatie ingestelde klankbordgroep.

Ook de Consumentenbond kan bij fiscale wetgevingsconsultaties een rol vervullen. De Consumentenbond is een vereniging die opkomt voor de belangen van consumenten en beoogt voor consumenten te maken keuzes eenvoudiger te maken. De onderzoeken die de Consumentenbond doet, worden vanuit het perspectief van de consument verricht. Zij heeft 550.000 leden en stelt daarmee veruit de grootste consumentenorganisatie ter wereld te zijn. De Consumentenbond wil de positie van de consument verbeteren door de totstandkoming van duidelijke spelregels in de vorm van wetgeving, toezicht en zelfregulering te bewerkstellingen. Om dit te bereiken verricht de Consumentenbond onderzoek waarbij de keuze van het onderwerp afhangt van de wensen van consumenten, naast de eigen visie van de bond en de gegevens die via trendwatching worden verzameld.[583] Ook probeert de Consumentenbond via campagnes, individuele of collectieve juridische acties, groepsacties, lobbyactiviteiten en onderzoeken te bereiken dat bedrijven, brancheorganisaties, non-profitorganisaties en overheden zich tegenover consumenten als eerlijke handelspartners opstellen en deugdelijke producten en diensten leveren.[584] De Consumentenbond heeft in dit kader veelvuldig overleg met verenigingen die opkomen voor de belangen van ondernemers, zoals VNO-NCW.[585]

[581] Zie <www.fnv.nl>, geraadpleegd in 2013.
[582] Zie <www.cnv.nl/werk-en-prive/belastingen/invullen-belastingformulieren/>, geraadpleegd in 2014.
[583] Verslag 'Voorbij het conflict', Kamerstukken II 2009/10, 32 322, nr. 2.
[584] Verslag 'Voorbij het conflict', Kamerstukken II 2009/10, 32 322, nr. 2.
[585] Verslag 'Voorbij het conflict', Kamerstukken II 2009/10, 32 322, nr. 2.

De Consumentenbond heeft regelmatig contact met verschillende bedrijven, brancheorganisaties, toezichthouders, politieke vertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties en overheden. Het overleg met overheden is in de eerste plaats bedoeld om de beleidsopvattingen van de overheid te beïnvloeden. De Consumentenbond betoogt dat het in alle gevallen gaat om open overleg, zonder dat de bond zich daarmee verplicht bepaalde standpunten over te nemen.[586] De Consumentenbond heeft niet deelgenomen aan de consultatie Verpakkingenbelasting en ook niet aan de consultatie Vereenvoudiging AWR.[587] Het is niet duidelijk waarom de Consumentenbond niet aan de consultatie Verpakkingenbelasting heeft deelgenomen. Dat zou immers van belang kunnen zijn geweest gezien de opwaartse druk op de verkoopprijzen van producten die de invoering van de voorgenomen Verpakkingenbelasting zou kunnen hebben.

Naast de bekende belangenorganisaties kunnen ook brancheorganisaties worden geconsulteerd. Bek c.s. benadrukken dat bij belastingen die gericht zijn op een specifieke sector, de wetgever en de specifieke branche noodzakelijkerwijs met elkaar zijn verbonden:

> ‘Bepaalde belastingen zijn zodanig gericht op een specifieke sector dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid niet kan dragen zonder een goede kennis van en inzicht in de betrokken markt met zijn specifieke kenmerken en problemen. Bij specifieke verbruiksbelastingen op tabak, alcohol, energie en motorrijtuigen zijn wetgever en branche per definitie met elkaar verbonden. Beleidsontwikkelingen op die terreinen en de autonome marktontwikkelingen zorgen van nature voor een min of meer permanente relatie en afstemming tussen betrokken partijen.[588]

Ook bij het consulteren over belastingwetgeving voor specifieke sectoren, zoals een algemene verbruiksbelasting kan het van belang zijn brancheorganisaties te betrekken, aldus Bek c.s.:

> ‘Ook bij een algemene verbruiksbelasting als de BTW kan er zowel sprake zijn van een algemeen ondernemersbelang als van specifieke deelbelangen, omdat de belasting vele regelingen kent voor specifieke sectoren. Het feit dat deze belasting aansluit bij een zeer snel veranderende economische werkelijkheid geeft de relatie russen wetgever en praktijk een extra dimensie. Ook hier zien we dat de wetgever veelvuldig contact heeft met partijen uit vele sectoren van het bedrijfsleven en het maatschappelijk veld, zowel ad hoc als meer geregeld.’[589]

De keuze bepaalde brancheorganisaties al dan niet in een consultatieprocedure te betrekken, is uiteraard mede afhankelijk van de aard van de voorgenomen wet. Zo heeft het ministerie van Financiën bij de consultatie Vliegbelasting een klankbordgroep gevormd met leden uit een aantal brancheorganisaties.[590] Deze brancheorganisaties

[586] Verslag ‘Voorbij het conflict’, Kamerstukken II 2009/10, 32 322, nr. 2.
[587] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.
[588] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[589] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[590] De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR**),** ArkeFly-TUI Nederland, de Board of Airline Representatives in de the Netherlands (BARIN), easyJet, Groningen Airport Eelde, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), Maastricht Aachen Airport (MAA), Martinair, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL), Schiphol Groep Luchthavens in Nederland en transavia.com. Zie Reactie van de

werden gezien als de vertegenwoordigers van de luchtvaart, reisbranche en de luchthavens.

Een ander voorbeeld van een consultatie over een verbruiksbelasting waarbij de branche een reactie is gevraagd, is de consultatie Verpakkingenbelasting. Bij deze consultatie is contact gezocht met verenigingen die gericht zijn op bedrijfsverpakkingen en verenigingen en stichtingen die zich richten op de verschillende verpakkingssoorten, zoals kunststof, karton en glas.[591] Zo heeft onder meer Nedvang[592] als intermediair gefungeerd om de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de klankbordgroep bijeen te brengen.[593] Verwacht kan worden dat brancheorganisaties – met name de uitvoeringsorganisaties – cijferoverzichten kunnen aanleveren (het aantal bedrijven, hoeveel verpakkingen, soort verpakkingen enz.), maar ook specifieke branchekennis.

6.5.3 Doelen die door consulteren van belangenorganisaties kunnen worden bereikt

Belangenorganisaties komen op voor de belangen van belastingplichtigen en kunnen om die reden worden geconsulteerd vanuit het perspectief van belanghebbenden. Belangenorganisaties kunnen eveneens als deskundige optreden, aangezien bij deze organisaties deskundigheid aanwezig is. Bovendien bezitten deze organisaties (niet-fiscale) branche-kennis. De belangenorganisaties hebben bij consultaties een belangrijke functie door aandacht te vragen voor de belangen en invalshoeken waarvoor hun organisatie staat, en vanuit die achtergrond de sterke en zwakke kanten van de voorgenomen fiscale wet te onderzoeken en naar voren te brengen. Die inbreng wordt uiteraard niet gekenmerkt door een integrale afweging van alle mogelijke zienswijzen. Dat is nu juist de taak van regering en parlement in onderlinge samenspraak, aldus de staatssecretaris van Financiën.[594]

Gezien hun brede netwerk en hun kennis kunnen de belangenorganisaties in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces in een aantal opzichten een nuttige bijdrage leveren. Dit benadrukt ook de Europese Commissie in haar Witboek over Europese governance.[595] De Commissie betoogt dat belangenorganisaties een belangrijke rol spelen doordat zij breed overleg over de voorgestelde strategieën vergemakkelijken. De aansluiting bij een belangenorganisatie biedt burgers de mogelijkheid tot actieve deelname aan het tot stand komen van overheidsbeleid, naast de – eveneens indirecte – mogelijkheden tot beïnvloeding via politieke partijen of het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen.

Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

[591] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.

[592] Nedvang is opgericht voor en door producenten en importeurs. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor hergebruik en preventie van de verpakkingen die ze op de markt brengen, zie <www.nedvang.nl/#!/nedvang/organisatie/samen-verantwoordelijk>, geraadpleegd in 2014.

[593] NV, Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 8.

[594] Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55.

[595] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 5.

> 'De civiele maatschappij speelt een belangrijke rol bij het verwoorden van wat er leeft bij de bevolking en bij het verlenen van diensten om aan de behoeften van de burgers tegemoet te komen. (…) Dit biedt een reëel potentieel om burgers actiever te betrekken bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie en hen een gestructureerd kanaal te bieden voor feedback, kritiek en protest'.[596]

De belangenorganisaties bundelen belangen en hebben daarmee een breed bereik. De FNV heeft zicht op de fiscale positie van 300.000 belastingplichtigen en op de problemen waar belastingplichtigen tegenaan lopen. VNO-NCW vertegenwoordigt ruim 186.000 bedrijven. Bij het CNV zijn circa 350.000 leden aangesloten. De Consumentenbond heeft circa 550.000 leden. Vanwege hun brede bereik en hun zicht op de belangen van een groot aantal belastingplichtigen kan worden verwacht dat belangenorganisaties de maatschappelijke belangen goed in kaart kunnen brengen (Doel 3).

Daarnaast kunnen zij onduidelijkheden in de voorgenomen fiscale wet blootleggen. De staatssecretaris van Financiën heeft hier ook op gewezen. Hij heeft betoogd dat het betrekken van maatschappelijke belangenorganisaties onder meer als doel heeft onduidelijkheden over de kabinetsvoorstellen weg te nemen.[597] Belangenorganisaties zijn, tot op zekere hoogte, geschikt om de kwaliteit van de voorgenomen wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid te controleren (Doel 6). Tevens kan het consulteren van belangenorganisaties bijdragen aan het identificeren van draagvlak en het creëren van draagvlak zowel bij de organisaties zelf als bij hun achterban door deze te raadplegen en deze uitleg over de voorgenomen wet te verschaffen (Doel 4).[598] Zij kunnen daarmee belastingplichtigen ook helpen op de voorgenomen fiscale wet te anticiperen (Doel 7). Voor deze doeleinden is het consulteren van belangenorganisaties zeer geschikt.

Voor het bevorderen van een goede verhouding tussen de wetgever en de belastingplichtigen, moet het ministerie contact met de belastingplichtigen zelf leggen (Doel 5). Maar de belangenorganisaties kunnen hierbij als intermediair fungeren.

De vraag rijst in hoeverre van belangenorganisaties kan worden verwacht dat zij wetstechnische opmerkingen maken en alternatieven aandragen (Doel 1) en te verwachten effecten en neveneffecten signaleren (Doel 2). Door hun kennis en contact met belastingplichtigen zijn belangenorganisaties mijns inziens waarschijnlijk goed in staat (neven)effecten te signaleren en alternatieven aan te dragen. Dat geldt nog sterker als zij fiscaal juristen of fiscaal economen in dienst hebben.

De conclusie is dat het bij het realiseren van de onderstaande doelen geschikt dan wel juist minder geschikt is om belangenorganisaties te consulteren.

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*

[596] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 6.
[597] Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55.
[598] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.

☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*

Maatschappelijke functie
☑ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☑ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☑ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*

Controlerende functie
☑ *Doel 6: Kwaliteitscontrole op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*

Anticiperende functie
☑ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

6.5.4 Aandachtspunten bij de keuze belangenorganisaties al dan niet te consulteren

Bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie belangenorganisaties moeten worden betrokken zie ik de volgende twee aandachtspunten.

In de eerste plaats speelt de aard van de fiscale wetgeving een belangrijke rol bij de afweging om een bepaalde belangenorganisatie te consulteren. Aangezien de leden van vakbonden bestaan uit werknemers en uitkeringsgerechtigden, kan worden verwacht dat het consulteren van vakbonden met betrekking tot de verpakkingenbelasting of de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 weinig zinvol is, maar bijvoorbeeld wel bij wetswijzigingen ten aanzien van de Wet op de loonbelasting 1964. Zo vertegenwoordigt de Consumentenbond slechts de belangen van consumenten. Het ligt dan ook niet voor de hand de Consumentenbond te consulteren bij de consultatie Vennootschapsbelasting, maar wel bij een wetswijziging ten aanzien van de Wet op de omzetbelasting 1968.

In de tweede plaats bestaat het risico dat de ingebrachte reactie wordt gepresenteerd als representatief voor de hele groep stakeholders (de achterban), terwijl zij in werkelijkheid misschien alleen voor een deel van deze stakeholdergroep representatief is (zie par. 5.4.7.2). Zo werd tijdens een kameroverleg verondersteld dat VNO-NCW de mening van 'het bedrijfsleven' vertegenwoordigt.[599] Echter, volgens Van Gestel zijn opinies van belangenorganisaties 'opgetelde' meningen van belastingplichtigen. Het standpunt van vertegenwoordigers van belangenorganisaties is niet per definitie representatief voor het standpunt van alle 'vertegenwoordigde' stakeholders.[600] De minderheden en de niet-aangesloten ondernemingen – die staan voor 10% van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector[601] – komen door het raadplegen van dergelijke belangenorganisaties niet aan het woord. Het is dan ook van belang dat naast de belangenorganisaties, ook de belastingplichtigen zelf in staat worden gesteld aan een consultatie deel te nemen, zodat zij als wij menen dat hun belang onvoldoende vertegenwoordigt is hun inbreng kunnen geven.

[599] Brief staatssecretaris over uitkomsten van overleg met VNO/NCW inzake vereenvoudiging van de verpakkingenbelasting, Kamerstukken II 2007/08, 28 694, nr. 69.
[600] R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 7-23.
[601] Zie blz. 160.

6.6 Consultatie van (fiscale) wetenschappers

6.6.1 Doelen die door consulteren van (fiscale) wetenschappers kunnen worden bereikt

Wetenschappers treden als deskundigen op. Volgens de Gedragscode van de Vereniging van Universiteiten VNSU vervullen zij daarbij een maatschappelijke rol en moeten zij individueel, tegenover elkaar en tegenover de maatschappij vijf principes in acht nemen: zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.[602] Deze principes kunnen volgens de Gedragscode als algemene opvattingen over goede wetenschapsbeoefening worden opgevat.

In zijn jaarrede als voorzitter van de Nederlandse Juristen Vereniging uit 1976 betoogde de voormalige minister van Justitie C.H.F. Polak dat aan de voorbereiding van wetgeving nog heel veel te verbeteren viel. Hij stelde onder meer dat meer opdrachten moesten worden gegeven aan deskundige rechtsgeleerden die beschikken over een puntige pen.[603] In 2000 wees J.M. Polak er op dat wetenschappers een bijdrage kunnen leveren aan de voorbereiding van wetgeving door middel van het publiceren van artikelen. Wetenschappers beschikken immers over de tijd en de deskundigheid die nodig zijn om tot verantwoorde oordelen te komen.[604] Wetenschappers kunnen uit eigen beweging of op uitnodiging – van het ministerie of van de redactie van een vaktijdschrift – commentaar op een consultatiedocument leveren.

J.M. Polak betoogde in zijn artikel dat publicaties van wetenschappers verschillend van aard kunnen zijn.[605] Zo maakt hij onderscheid tussen publicaties die niet direct op wetgeving zijn gericht of daar juist wel direct op zijn gericht. Direct op wetgeving gerichte publicaties kunnen bestaan uit voorstellen tot aanpassing van een wet, wetsvoorstel of conceptwetsvoorstel. Publicaties van wetenschappers kunnen daarnaast bestaan uit een rapport van een commissie of werkgroep. Deze publicaties kunnen op hun beurt weer juridische commentaren uitlokken, aldus Polak. Ingeval een consultatiedocument een conceptwetsvoorstel en een concepttoelichting bevat, dan kunnen de wetenschappers zich hierop richten. Polak stelt dat het gros van dit soort publicaties van voorlichtende aard is en dus geen analyse van sterke en zwakke punten. Het is slechts een vertaling naar een bepaald publiek.

Hierna zal ik mij specifiek richten op consulatie van wetenschappers met een fiscaal economische of een fiscaal juridische achtergrond (hierna: fiscale wetenschappers).

---

[602] Vereniging van Universiteiten VSNU, De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening, Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek december 2004, herzien in mei 2012, zie <www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2012).pdf>.
[603] C.H.F. Polak, NJV jaarrede 1976 Hulp voor de wetgever, in: Handelingen NJV 1976 deel 2, blz. 14.
[604] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.
[605] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2009 heeft de staatssecretaris van Financiën betoogd – nadat de Kamerleden hadden verzocht wetenschappers te consulteren – dat vanzelfsprekend ook de wetenschap deel uitmaakt van de fiscale wetgevingsconsultatie.[606] Stevens betoogde tijdens een WFR Fiscaal café in 2010 dat het van belang is te beseffen dat tijdens het overlegproces structureel een dialoog met wetenschappers moet plaatsvinden.[607] Staatssecretaris De Jager lijkt het daarmee eens. Hij noemde in een kamerbrief zijn gastcollege van 14 april 2008 aan de Universiteit van Tilburg over de modernisering van de Successiewet 'een opmaat tot een dialoog met de wetenschap'.[608]

De afgelopen jaren is bij de voorbereiding van fiscale wetgeving meermalen van de kennis van wetenschappers gebruik gemaakt. Zo hebben wetenschappers in fiscale vaktijdschriften tijdens de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak veel aandacht aan dit wetgevingsvoornemen besteed.[609] Het Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht heeft er een hele uitgave aan gewijd.[610]

Een voorbeeld van betrokkenheid van de wetenschap bij de voorbereiding van fiscale wetgeving, is het al eerder genoemde artikel in het Weekblad Fiscaal Recht uit 2008. Daarin hebben drie fiscale hoogleraren gewezen op de noodzaak om de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 te wijzigen teneinde uitholling van de belastinggrondslag tegen te gaan en het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren.[611] Dit artikel heeft ertoe geleid dat het ministerie van Financiën een aantal onderdelen van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 opnieuw heeft beoordeeld en de consultatie Vennootschapsbelasting heeft gestart. Tijdens deze consultatie hebben de fiscale beleidsmedewerkers steeds contact met deze wetenschappers gehouden.[612] Ook heeft de consultatie Vennootschapsbelasting tot een reeks van artikelen in de fiscale vakpers geleid.[613] Dit is als inbreng in het wetgevingsproces beschouwd.

Het komt ook voor dat wetenschappers als lid van een commissie, werkgroep of klankbordgroep een bijdrage aan een fiscale wetgevingsconsultatie leveren. Zo heeft het ministerie bij de consultatie Vereenvoudiging AWR een aantal wetenschappers en rechters verzocht samen klankbordgroep te vormen. In deze klankbordgroep zaten wetenschappers van acht Nederlandse universiteiten.[614]

[606] MvA, Kamerstukken I 2008/09, 31 704, 31 705 en 31 717, D 2.
[607] A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.
[608] Brief staatssecretaris over de modernisering van de successiewet, Kamerstukken II 2008/09, 27 789, nr. 17.
[609] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage, blz. 1.
[610] Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht, 2011, 4.
[611] F.A. Engelen, H. Vording en S. van Weeghel, 'Wijziging van belastingwetten met het oog op het tegengaan van uitholling van de belastinggrondslag en het verbeteren van het fiscale vestigingsklimaat', Weekblad Fiscaal Recht 2008/891, blz. 891-906.
[612] Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5.
[613] Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5.
[614] De Universiteit Utrecht, de Universiteit van Tilburg, de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Universiteit van Maastricht, de Universiteit Leiden, de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Radboud Universiteit Nijmegen.

Verder plaatsen ook wetenschappers reacties op een consultatiedocument op de website voor internetconsultatie. Zo heeft prof. mr H.M.N. Schonis in het kader van de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak een reactie op die website geplaatst [615] en prof. mr. dr. R.H.C. Luja in het kader van de consultatie Wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen.[616]

De toegevoegde waarde van fiscale wetenschappers bij fiscale wetgevingsconsultaties ligt met name op wetstechnisch gebied. Zij hebben – als het goed is – zicht op de grenzen, leemtes en risico's van de fiscale wet. Ook hebben zij zicht op het samenspel van de verschillende fiscale wetten en andere regelgeving. Zij kunnen daarom bij uitstek worden geconsulteerd met het doel alternatieven aan te dragen in de vorm van de zogenaamde 'als-dan'-scenario's (Doel 1). Zij kunnen, juist omdat van hen mag worden verwacht (zie de Gedragscode van de VNSU) dat zij hun visie onpartijdig en onafhankelijk geven, goed pro- en contra-argumenten voor de verschillende alternatieven aandragen.[617]

Tijdens de Algemene vergadering van de Nederlandse Vereniging van Advocaten–Belastingkundigen in 2004 is betoogd dat de politiek onafhankelijke positie van wetenschappers eraan in de weg staat dat zij aan het wetgevingsproces deelnemen.[618] Echter, in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces is het juist van belang dat ook niet politiek getinte reacties en visies naar voren worden gebracht. Het gaat in deze fase juist om cognitieve kennis en kennis van wetstechnische aard. De redactie van Vakstudie Nieuws betoogt mijns inziens dan ook terecht dat de wetenschap geen politieke keuze hoeft te maken en een bijdrage aan het ontwerpen van een technisch goede wet kan leveren.[619]

Fiscale wetenschappers zouden door hun wetstechnische kennis gewenste en ongewenste effecten en neveneffecten kunnen signaleren (Doel 2). [620] Zij kunnen ook effecten op de werking van andere wetten, effecten op posities van belastingplichtigen en misbruiksituaties signaleren. [621] Gezien hun wetstechnische kennis zijn fiscale wetenschappers ook geschikt de voorgenomen wet te controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (Doel 6).

[615] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.
[616] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.
[617] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.
[618] M.B.A. van Hout, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', Weekblad Fiscaal Recht 2004/503, blz. 503-506.
[619] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[620] Vermoedelijk zijn economen met affiniteit voor de fiscaliteit en fiscaal economen hiertoe beter in staat dan fiscaal juristen.
[621] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.

Voor het bereiken van de overige doelen – het identificeren en creëren van draagvlak (Doel 4), het verbeteren van de verhouding van de wetgever en belastingplichtigen (Doel 5) en het in kaart brengen van de maatschappelijke belangen (Doel 3) ligt het niet voor de hand juridische wetenschappers te consulteren. Het kan onder omstandigheden wel nuttig zijn als fiscale wetenschappers belastingplichtigen op de voorgenomen wetgeving voorbereiden (de anticiperende werking) (Doel 7). De fiscale wetenschap kan hierin een rol spelen door de belastingplichtigen te informeren via het publiceren van artikelen.[622] Publicaties kunnen dan ook bekendheid geven aan de voorgenomen wet en de voor de praktijk te verwachten gevolgen. Wetenschappers kunnen daarbij hun netwerk informeren over de voorgenomen wet door (gast)colleges te verzorgen. Zo stelden de bij de consultatie Modernisering Successiewet betrokken fiscale beleidsmedewerkers dat van wetenschappers werd verwacht dat zij binnen hun eigen netwerk – zoals studenten e.d. – kennis over de voorgenomen wet zouden overdragen. Echter, dit voorlichtende werk van fiscale wetenschappers zal meestal meer geschikt zijn om fiscale professionals te bereiken dan de gewone belastingplichtige.

Voor het bereiken van een optimaal resultaat is het bij het realiseren van de onderstaande doelen geschikt dan wel minder geschikt om fiscale wetenschappers te consulteren.

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*
☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*

Maatschappelijke functie
☒ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☒ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☒ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*

Controlerende functie
☑ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*

Anticiperende functie
☑ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

6.6.2 Aandachtspunten bij de keuze fiscale wetenschappers al dan niet te consulteren

Bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie fiscale wetenschappers moeten worden betrokken zie ik drie aandachtspunten.

[622] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.

In de eerste plaats bestaat de kans dat een voorstel van een fiscale wetenschapper een ideaalplaatje is, waarbij geen rekening wordt gehouden met de praktische kant. Dit kan tot gevolg hebben dat dan met de opmerkingen en aanbevelingen van een wetenschapper weinig wordt gedaan. Het gevolg kan zijn dat ook in gevallen waarin wetenschappers niet kan worden verweten dat ze te weinig met de praktische kant rekening hebben gehouden, er niet zoveel bereidheid is de kritiek van fiscale wetenschappers aan te horen. Zie in dat kader wat in 2010 tijdens het WFR Fiscaal café door wetenschappers over het effect van het massale protest van hoogleraren belastingrecht tegen de wijze waarop de Wet IB 2001 is vormgegeven, met name de introductie van box 3, naar voren werd gebracht. 'Niets, maar dan ook niets heeft men [politici, NvK] zich ervan aangetrokken'.[623] Ook de reactie hierop van de zijde van het ministerie van Financiën tijdens dat WFR Fiscaal café maakt duidelijk dat wetenschappelijke commentaren door het ministerie soms niet erg positief worden beoordeeld. Zie het volgende deel van het verslag van die bijeenkomst:

> 'Ook de kennelijk geringe belangstelling van de wetgever voor de fiscale vakliteratuur moet het ontgelden. Kan Financiën daar nu niets mee, en waar hebben we dat toch aan verdiend, klinkt het. Toch is dat wat kort door de bocht, want het gebeurt regelmatig dat de wetenschap via Kamervragen of de media invloed weet uit te oefenen of de aandacht te trekken. Dat schiet Financiën ook wel eens in het verkeerde keelgat. Verhoeven geeft een recent voorbeeld: "Neem de wijziging naar één peildatum in box 3. Daarbij is de term "voor zover" weggelaten. Iemand uit België schrijft erover, het FD neemt het over, er worden Kamervragen gesteld en de staatssecretaris kan gaan uitleggen dat dit volstrekt niet betekent dat men nu ook een negatief vermogen in box 3 kan hebben. Volkomen uit de lucht gegrepen.'[624]

Een tweede aandachtpunt bij de vraag of en welke fiscale wetenschappers bij een consulatie moeten worden betrokken, is dat zij geen homogene groep vormen. Dat is juist zo vanwege de onafhankelijke opstelling die van hen mag worden verwacht en de daarbij behorende academische vrijheid.[625] Bovendien is het tot stand brengen en het beoordelen van wetten geen exacte wetenschap, wat wellicht de kans op uiteenlopende meningen nog vergroot. Het kan daarom veel uitmaken welke wetenschappers worden geconsulteerd. Dit bleek onder andere uit de verschillen van mening in de Tweede Kamer bij een discussie over de vraag welke wetenschappers zouden moeten worden uitgenodigd voor de hoorzitting die de kamer na het verschijnen van het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel over een nieuwe belastingstelsel wilde gaan houden:

> 'De Tweede Kamer heeft op 11 maart 2010 besloten na het verschijnen van het rapport, maar voor 14 mei 2010 een hoorzitting te houden over een nieuw belastingstelsel. Hierbij worden leden van de studiecommissie uitgenodigd. Het is nog onduidelijk of ook andere wetenschappers worden gehoord zoals de wetenschappers die de commissie desgevraagd hebben geadviseerd. De PvdA dringt daar al lang op aan; het CDA heeft er geen enkele behoefte om elke hoogleraar die wat te melden heeft naar de Kamer te halen.'[626]

[623] A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.
[624] A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.
[625] M.B.A. van Hout, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', Weekblad Fiscaal Recht 2004/503, blz. 503-506.
[626] A.L.J. Grotenhuis, 'Parlementair', Weekblad Fiscaal Recht 2010/389, blz. 389.

Tot slot noem ik het aandachtspunt dat een groot aantal fiscale wetenschappers een dubbele pet op heeft, die van wetenschapper en die van belastingadviseur. Dit heeft als voordeel dat deze wetenschappers meer zicht hebben op de praktijk en meer pragmatische input kunnen leveren. Een nadeel is het risico dat de reacties niet zuiver wetenschappelijk zijn doordat zij ook de andere pet op hebben als ze adviseren. Dat dit risico bestaat, blijkt uit een artikel in de Groene Amsterdammer uit 2013. Dit artikel gaat over de resultaten van een onderzoek naar de nevenfuncties van bijna zeshonderd hoogleraren economie, finance, accountancy, bedrijfskunde en fiscaal recht aan de Nederlandse universiteiten. Driekwart van de hoogleraren belastingrecht is in dienst van belastingadvieskantoren of bekleedt een bijzondere of gesponsorde leerstoel. De schrijver van het artikel werpt de vraag op of wetenschappers gelet hierop hun onafhankelijkheid wel kunnen bewaren:

> 'Of tast de invloed van het grote geld het vermogen aan kritische vragen te blijven stellen? Opvallend genoeg gaven vrijwel alle hoogleraren met wie voor dit artikel gesproken is eerlijk toe dat belangenverstrengeling voorkomt. Sterker nog: menigeen is ervan overtuigd dat dit onvermijdelijk is, met al die dubbele petten. Tegelijkertijd blijkt elke hoogleraar ervan overtuigd dat hij (slechts een kleine minderheid is vrouw) persoonlijk die functies prima kan scheiden. 'Ik ben een eigenwijze donder', klonk het regelmatig. Vrij naar Sartre: de wetenschapper die zich laat inpalmen, dat is de ander. Zou het?'[627]

Heithuis – hoogleraar én werkzaam bij een belastingadvieskantoor – merkt op dat hij zelden collega's uitspraken hoort doen die tegen het belang van hun bedrijf in gaan. Hij betoogt dat dit in veel gevallen geen kwade opzet is, maar dat de werkkring het beoordelingsvermogen beïnvloedt. Zoals ik in par. 6.2.2 heb gesteld, kunnen de reacties van stakeholders met een dubbele pet toch van waarde zijn, mits men bij de beoordeling en bestudering van de reacties beseft dat ze niet afkomstig zijn van een volledig onafhankelijk persoon.[628]

Terecht merkt J.M. Polak dan ook op dat het noodzakelijk is dat de wetenschappers hun verschillende (neven)werkzaamheden vermelden.[629] In de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening staat dat iedere wetenschapper die is verbonden aan een universiteit, een actueel en volledig overzicht van zijn relevante nevenfuncties publiceert.[630] In de praktijk wordt meestal ook in de voetnoot bij een publicatie vermeld welke functies de schrijver vervult: verbonden aan de universiteit X en werkzaam bij belastingadvieskantoor Y. Op deze wijze is het voor een ieder kenbaar of de geconsulteerde wetenschapper een dubbele pet op heeft.

6.7 Consultatie van rechters en de Nationale ombudsman

[627] K. Haegens, 'Al die petten, dat is oppassen geblazen', De groene Amsterdammer, 1 november 2013, blz. 22-27.
[628] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[629] J.M. Polak, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. Nederlands Juristenblad, 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.
[630] Vereniging van Universiteiten VSNU, De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening, Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek december 2004, herziening in mei 2012.

6.7.1 Doelen die door het consulteren van rechters en de Nationale ombudsman kunnen worden bereikt

Het is verspilling als de ervaringen van rechters met wetgeving niet onder de aandacht van de wetgever komen, aldus J.H. van Kreveld.[631] Ook C.H.F. Polak constateerde in 1976 iets soortgelijks:

> 'Het zijn rechters die vrijwel dagelijks gesteld worden voor geschillen over de betekenis van wetsbepalingen. Zij ervaren meer dan eens dat onvolkomenheden in een wet of veroudering van wetsbepalingen hen verhinderen een rechtvaardige beslissing te nemen. Niemand heeft meer recht en daarom m.i. meer ook de plicht de wetgever de helpende hand te bieden.'[632]

Met name in de evaluatiefase van het wetgevingsproces kan voor rechters een rol zijn weggelegd. Maar door hun ervaring met de toepassing en toepasbaarheid van wetten in concrete gevallen, zullen rechters in veel gevallen ook in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces een bijdrage kunnen leveren. Rechters worden ook al lang op verschillende manieren bij de totstandkoming van wetten en de advisering over conceptwetten betrokken.[633] Zo zijn er verschillende tijdelijke en permanente commissies waarin rechters zitting hebben en die tot taak hebben om de wetgever te adviseren over voorgenomen wetswijzigingen, zoals de Commissie kernwaarden appelrechtspraak en de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, ook wel bekend als de Commissie Deetman. Daarnaast wordt bij het opstellen van wetgeving ook op meer incidentele en persoonlijke basis advies ingewonnen van rechters die praktijkdeskundig zijn op het desbetreffende rechtsgebied, aldus Bauw in een algemeen betoog dat niet op fiscale wetten is toegespitst.[634] Ook De Groot-van Leeuwen betoogt dat rechters, bestuurders, ambtenaren en politici veelvuldig samenwerken en soms van rol wisselen:

> 'Individuele rechters en rechterlijke instanties (de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) geven gevraagd en ongevraagd schriftelijke en mondelinge adviezen over nieuwe wetgeving, rechters nemen deel aan allerlei adviescolleges en klankbordgroepen, rechter-plaatsvervangers zijn vaak werkzaam bij de overheid, rechters hadden vaak alvorens toe te treden tot de rechterlijke macht een werkkring bij de overheid, zij hebben soms nevenfuncties in de politieke sfeer en worden soms gedetacheerd bij het ministerie van Justitie.'[635]

[631] J.H. van Kreveld, interventie 'Vier aspecten van terugkoppeling van de rechter naar de wetgever'. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005. Zie ook zijn rapport van 7 februari 2005 op p. 75-127, dat ten behoeve van het symposium was uitgebracht. Zie <www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html>.
[632] J.M. Polak, NJV jaarrede 1976 Hulp voor de wetgever, in: Handelingen NJV 1976 deel 2, blz. 11.
[633] E. Bauw, Nut en noodzaak van terugkoppeling door de rechter. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005, p. 23 e.v.
[634] E. Bauw, Nut en noodzaak van terugkoppeling door de rechter. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005, p. 23 e.v.
[635] L.E. de Groot-van Leeuwen, 'Rechters moeten niet samenwerken met bestuurders en wetgevers', Nederlands Juristenblad, 2005, afl. 80(22), blz. 1140-1140.

Naast staatsraden, raadsheren en rechters, zijn de Raad voor de rechtspraak[636] en de Nederlandse vereniging voor rechtspraak een belangrijke informatiebron bij de voorbereiding van wetgeving.[637] Zo is de Raad voor de Rechtspraak buiten de internetconsultatie Openbaarheid van Belastingrechtspraak om advies gevraagd.[638] De Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (WeCo) adviseert de minister en de Tweede Kamer over nieuwe wetgeving. Zij toetst op inhoudelijk juridische zaken, maar wijst ook op praktische gevolgen. Ook stelt de WeCo geregeld vragen bij de wenselijkheid van bepaalde voorstellen en oplossingen in breder verband.[639] Het betreft niet alleen procesrecht, maar ook materieel recht.[640]

Prast wijst er in 1987 op dat de Hoge Raad ook bij de formulering van wetsteksten regelmatig wordt betrokken.[641] Uit zijn onderzoek blijkt dat de adviezen van de Hoge Raad een uiteenlopende inhoud hebben en variëren naar gelang de adviesaanvraag en de materie die aan de orde is. Soms bestaan zij uit vrij zakelijke mededelingen, bijvoorbeeld over de te verwachten werklastverzwaring. Ook kunnen de adviezen van de Hoge Raad een beschouwing vormen van theoretische aard of bevatten zij een concept-wettekst.[642] Davids merkt in 2006 op dat de Hoge Raad in uitzonderlijke gevallen om advies wordt gevraagd, namelijk alleen wanneer het gaat om juridische vragen op procesrechtelijk terrein voor zover dit alleen of mede betrekking heeft op de Hoge Raad zelf.[643] In de vier fiscale wetgevingsdossiers waarin ik heb meegekeken en ook bij de fiscale consultaties die de afgelopen jaren via de website voor internetconsultatie hebben plaatsgevonden, zijn geen openbare adviezen van de Hoge Raad terug te vinden. Wellicht dat de Hoge Raad wel input heeft geleverd, maar dat dit op zijn verzoek niet openbaar is gemaakt. Ook is het mogelijk dat de Hoge Raad via andere kanalen het ministerie van input heeft voorzien.

Ook de Nationale ombudsman kan worden betrokken in een consultatieprocedure. Deze behandelt klachten van burgers over onbehoorlijk overheidsoptreden. De Nationale ombudsman heeft acht teams, waarvan één zich bezighoudt met belastingen. Uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2014 blijkt dat hij in dat jaar 6.799 klachten over het ministerie van Financiën heeft ontvangen, waarvan er 6.627 op de Belastingdienst betrekking hadden.[644] Naar aanleiding van dit jaarverslag heeft de ombudsman in 2013 met de Belastingdienst gesprekken gevoerd over knelpunten die burgers ervaren bij de invordering door de overheid. Deze zouden in 2014 tot concrete oplossingen en verbeteringen hebben moeten leiden.

---

[636] De Raad voor de rechtspraak behartigt de belangen van de gerechten bij de politiek en het (lands)bestuur, in het bijzonder de minister van Veiligheid en Justitie. De algemene taak van de Raad is te bevorderen dat de gerechten hun werk – rechtspreken – goed kunnen doen. Zie <www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/OverDeRvdr>.
[637] E. Bauw, Nut en noodzaak van terugkoppeling door de rechter. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005.
[638] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage, blz. 1.
[639] Zie <www.nvvr.org>, geraadpleegd in 2013.
[640] L.E. de Groot-van Leeuwen, 'Rechters moeten niet samenwerken met bestuurders en wetgevers', Nederlands Juristenblad, 2005, afl. 80(22), blz. 1140-1140.
[641] H. Prast, Belastingadviseur en vereenvoudiging van wetgeving, De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Pre-adviezen nr. 2, Kluwer, Deventer 1987, blz. 266.
[642] H. Prast, Belastingadviseur en vereenvoudiging van wetgeving, De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Pre-adviezen nr. 2, Kluwer, Deventer 1987, blz . 268
[643] B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1994, blz. 39 en W.J.M. Davids, Nederland Juristenblad, 2006, afl. 39, blz. 2237-2241.
[644] Jaarverslag van de Nationale ombudsman 2014, Kamerstukken II, 2014/15, 34 167, nr. 2.

De Nationale ombudsman behandelt geen klachten over de inhoud van wetten. De klachten over de Belastingdienst zijn in twee groepen te verdelen.[645] In de eerste plaats worden algemene klachten over de slechte uitvoering van belastingen en toeslagen gegeven. De tweede categorie betreft specifieke klachten over de uitvoering van fiscale wetgeving. Dit zijn kwesties die niet aan de rechter voorgelegd kunnen worden.

Gezien de ruime ervaring van de Nationale ombudsman met klachten over de toepassing van wetten, ook fiscale, is te verwachten dat hij informatie kan aanleveren over problemen met de wetten. De Nationale ombudsman is dan ook bij uitstek geschikt om in de evaluatiefase van het wetgevingsproces verbeterpunten aan te wijzen. Vanwege de contacten met burgers zou hij mogelijk ook in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces een nuttige rol kunnen spelen. Maar het is gezien de aard van zijn taak (het dichterbij brengen van de burgers en de overheid) en zijn onafhankelijke positie de vraag of het wel mogelijk is hem over voorgenomen fiscale wetgeving te consulteren.

Rechters en de Nationale ombudsman beschikken over informatie over hoe wetten in de praktijk werken.[646] Een rechter is specialist in het uitleggen van rechtsregels en heeft zicht op de samenhang van het rechtssysteem. Rechters kunnen dan ook met name technisch-juridische input leveren.[647] Verwacht kan worden dat rechters, en ook de Nationale ombudsman, bij consultatie met name effecten kunnen signaleren (Doel 2) en onder omstandigheden ook alternatieven kunnen aanreiken (Doel 1). Een goed voorbeeld van directe inschakeling van rechters door het ministerie van Financiën is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie zijn zes klankbordengroepen samengesteld, waaronder een groep met rechters. In deze klankbordgroepen werd het veld verkend en de mogelijkheden bekeken om de wet te vereenvoudigen.

Aangezien rechters en de Nationale ombudsman dagelijks worden geconfronteerd met wetsinterpretatieproblemen, met leemtes en onduidelijkheden in de wet en met toepassings- en uitvoeringsproblemen, zijn zij geschikt om bij te dragen aan het oordeel of de voorgenomen wet uitvoerbaar, handhaafbaar of misbruikgevoelig is (Doel 6). Hiervoor vind ik bevestiging in een uitspraak van Bauw over de Raad voor de rechtspraak:

> ‘Behalve een inschatting van organisatorische en financiële consequenties van voorgenomen wetgeving of beleid, bevatten de adviezen van de Raad dan ook de inbreng van de werkvloer, als ik het voor het gemak zo mag uitdrukken. Vanuit hun ervaring met de toepassing van bestaande wetgeving formuleren rechters daarbij hun verwachtingen of twijfels over de praktische toepasbaarheid van de nieuwe wetgeving.
> (…)

[645] A.F.M. Brenninkmeijer, De Belastingdienst en de Nationale ombudsman In: Terugkoppeling in het belastingrecht. Amersfoort: SDU 2008, blz. 66.
[646] G. de Geest, ‘Wat kan de bevolking worden geadviseerd aangaande de oude leer van de scheiding der machten?’, Nederlands Juristenblad 2005, afl. 80(22), blz. 1139-1139.
[647] De Hoge Raad der Nederlanden 1838-1988: een portret. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink. Blz. 153 en H. Prast, Belastingadviseur en vereenvoudiging van wetgeving, De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Pre-adviezen nr. 2, Kluwer, Deventer 1987, blz. 268.

> Centraal stonden daarbij de opvattingen van rechters - gestoeld op hun ervaring met de huidige civiele rechtspraktijk - over de praktische uitvoerbaarheid van de in het rapport geformuleerde voorlopige aanbevelingen. Ook in een dergelijk pril stadium van voorbereiding van nieuwe wetgeving is de inbreng van de rechterlijke ervaring zeer zinvol en kan deze de wetgever behoeden van misstappen.'[648]

Aangezien rechters en de Nationale ombudsman bij hun werk met ontwikkelingen in de maatschappij worden geconfronteerd, zouden zij mogelijk ook een bijdrage aan het in kaart brengen van de maatschappelijk belangen kunnen leveren (Doel 3).[649] Ik ben echter van mening dat dit maar in beperkte mate het geval zal zijn, omdat zij alleen te maken hebben met de kwesties die door procederende resp. klagende stakeholders onder hun aandacht worden gebracht. Daarom ligt consultatie van rechters en de Nationale ombudsman niet voor de hand als de consultatie er vooral op gericht is zicht op de maatschappelijke belangen te krijgen. Hetzelfde geldt als de consultatie er op gericht is draagvlak te identificeren en te creëren (Doel 4), de verhouding tussen de overheid en belastingplichtigen te verbeteren (Doel 5) of te bevorderen dat belastingplichtigen kunnen anticiperen (Doel 7). Overigens kan consultatie wel nuttig zijn voor de rechters en de Nationale ombudsman zelf om te anticiperen.

Voor het realiseren van de onderstaande doelen is het geschikt dan wel minder geschikt, rechters en de Nationale ombudsman bij een fiscale wetgevingsconsultatie te betrekken.

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*
☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*
Maatschappelijke functie
☒ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☒ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☒ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*
Controlerende functie
☑ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*
Anticiperende functie
☒ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

6.7.2 Aandachtspunten bij de keuze rechters en de Nationale ombudsman al dan niet te consulteren

[648] E. Bauw, Nut en noodzaak van terugkoppeling door de rechter. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005.
[649] Raad voor de rechtspraak, Jaarplan Rechtspraak 2010, 4 februari 2010, blz. 30, zie <www.raadvoorderechtspraak.nl>, geraadpleegd in 2013.

Aangezien het de vraag is of het wenselijk is dat de Nationale ombudsman, gezien de aard van zijn taak en zijn positie, deelneemt aan een consultatie[650], heb ik geen nadere aandachtspunten genoemd. Bij de vraag of bij een voorgenomen consultatie rechters moeten worden betrokken zie ik de volgende aandachtspunten.

In de eerste plaats is een aantal plaatsvervangende rechters van de belastingkamers, tevens in de adviespraktijk werkzaam. Dit betekent dat als deze rechters geconsulteerd worden, zij bewust dan wel onbewust beïnvloed kunnen worden door hun rol in de adviespraktijk en in zoverre een dubbele pet kunnen ophebben. Het risico van het in paragraaf 6.2.2 besproken partijbelang kan dan ook bij plaatsvervangende rechters een aandachtspunt zijn.

In de tweede plaats is de rechterlijke organisatie geen homogene groep. Dit kan een probleem zijn indien slechts een beperkte groep rechters wordt geconsulteerd. Zo is bij de consultatie Vereenvoudiging AWR een groepje van zes rechters geconsulteerd. Indien de Raad van de Rechtspraak wordt geconsulteerd, zal dit probleem wellicht beperkt zijn. De Raad van de Rechtspraak is het overkoepelende bestuur van de Rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak telt vier leden. Twee van hen zijn zelf rechter geweest en maken daarmee deel uit van de rechterlijke macht. De anderen vervulden eerder onder meer hoge ambtelijke functies bij het Rijk. De Raad behartigt de belangen van de gerechten bij de politiek en de overheid.[651]

Een ander belangrijk aandachtspunt bij consultatie van rechters is de scheiding der machten.[652] Bij consultatie – waar het niet gaat om rechtsvorming door rechtspraak, maar om rechtsvorming door inspraak – gaat het om een oordeel of een wet-in-wording goed is, dus ook of zij rechtmatig is.[653] Als de wet eenmaal in werking is getreden kan de betrokken rechter opnieuw voor de vraag komen te staan of een bepaald wettelijk voorschrift wel rechtmatig is. Hij kan daarover dan misschien niet meer onbevangen oordelen. De posities van wetgever en rechter zijn dan mogelijk niet scherp van elkaar te onderscheiden. Om die reden is binnen en buiten de rechterlijke organisatie de betrokkenheid van rechters bij de totstandkoming van wetgeving omstreden. Een deel van de rechters is van oordeel dat zij zich niet met wetgevingsadvisering moeten bezighouden. De rechter moet – in de woorden van Van Amersfoort – niet met de wetgever op één kussen willen liggen.[654] Rechters moeten slechts communiceren door middel van hun uitspraken vanwege de scheiding van machten, waarbij de rechtelijke onafhankelijkheid een essentieel uitgangspunt is.[655]

[650] Zie blz. 174.
[651] Zie < http://www.rechtspraak.nl/organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/overdervdrPages/default.aspx>, geraadpleegd in 2015.
[652] De macht is verdeeld in de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. Deze machten hebben ieder hun eigen bevoegdheden en ieder hun eigen zelfstandigheid.
[653] L.E. de Groot-van Leeuwen en M.M. Kommer, Rechter en wetgeving: participatie of terughoudendheid? In: L.E. de Groot-van Leeuwen & L.A.H.J.M. Quant (Eds.), Ethiek en het juridisch beroep, Den Haag: VUGA 1995.
[654] P.J. van Amersfoort, Terugkoppeling van rechter naar wetgever? In: Terugkoppeling in het belastingrecht. Amersfoort: SDU 2008, blz. 35.
[655] L.E. de Groot-van Leeuwen, Rechters tussen staat en straat: de positie van de rechterlijke macht in de democratische rechtsstaat, Nijmegen: Wolf Legal publishers 2005.

Die houding van de rechter is ook van belang voor de onbevangenheid waarmee hij hem voorgelegde vragen van uitlegging tegemoet treedt en voor de creativiteit waarmee hij daarbij gerezen problemen oplost, aldus Van Amersfoort.[656] In lijn hiermee merkt De Waard op dat de rol van de rechter juist is om dat soort vragen te beantwoorden aan de hand van concrete voorbeelden van hoe de desbetreffende regeling in de praktijk uitpakt. Bovendien kan een rechter ook niet altijd voorspellen welke consequenties de voorgenomen wet in de praktijk zal hebben (net zo min als de wetgever zo een voorspelling kan doen). Aan de rechter moet dan ook niet van tevoren een soort keurmerk, een goedkeuring gevraagd worden, aldus De Waard.[657] Echter, bij consultatie is dit niet het geval. Er wordt bij consultatie met name aan stakeholders verzocht informatie te verstrekken.

Volgens Van Amersfoort moet de rechter zich dan ook beperken tot technisch-juridische opmerkingen. [658] Met name knelpunten op procesrechtelijke terrein lijken niet problematisch. Het procesrecht behoort immers tot 'het eigen tuintje', aldus Van Amersfoort. [659] Daarbuiten zullen rechters met gepaste terughoudendheid aan een consultatie kunnen deelnemen. In dat kader merkt Martens op dat rechters, van nature behoedzaam zijn, dus geneigd zijn om – als zij voorzien dat ze te zijner tijd over de desbetreffende wet nog wel eens als rechter moeten oordelen – zich ter zake van mogelijke controverses niet vast te leggen. [660] Treffers betoogt in dat kader dat voorkomen moet worden dat rechters worden meegezogen in de politieke afwegingen die als een rode draad door het wetgevingsproces lopen.[661] Ik deel de mening van Treffers. Rechters moeten zich naar mijn mening terughoudend opstellen bij het maken van beleidsmatige keuzes. Deze situatie zal niet aan de orde zijn bij consultatie, aangezien het constateren van rechters erop is gericht een bijdrage te leveren aan het ontwerpen van een technisch goede wet. Daarbij is waarbij geen ruimte en geen bevoegdheid voor het maken van beleidsmatige keuzes.

6.8 Buitenlandse overheden

6.8.1 Doelen die door het consulteren van buitenlandse overheden kunnen worden bereikt

[656] P.J. van Amersfoort, Terugkoppeling van rechter naar wetgever? In: *Terugkoppeling in het belastingrecht*. Amersfoort: SDU 2008, blz. 36.
[657] B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, Zwolle, Tjeenk Willink 1994, blz. 40.
[658] P.J. van Amersfoort, Terugkoppeling van rechter naar wetgever? In: Terugkoppeling in het belastingrecht*.* Amersfoort: SDU 2008, blz. 36
[659] P.J. van Amersfoort, Terugkoppeling van rechter naar wetgever? In: Terugkoppeling in het belastingrecht*.* Amersfoort: SDU 2008, blz. 38.
[660] S.K. Martens, De Hoge Raad als adviseur, in: De Hoge Raad der Nederlanden 1838-1988: een portret. Zwolle: Tjeenk Willink 1999, blz. 155
[661] J.G. Treffers. Interplay. In: Terugkoppelen naar de Wetgever, symposium Raad van State, februari 2005.

Buitenlandse overheden kunnen gezien hun kennis en ervaring met hun eigen fiscale wetgeving onder omstandigheden ook van nut zijn bij consultaties over voorgenomen Nederlandse wetten. C.H.F. Polak betoogt dat buitenlandse wetgeving systematisch moet worden bestudeerd, maar dat dit anno 1976 nog weinig gebeurt.[662] Uit een wereldwijd onderzoek van EY blijkt dat tegenwoordig veel wordt samengewerkt met buitenlandse overheden bij de totstandkoming van wetgeving.[663] Deze samenwerking bestaat uit een wereldwijde samenwerking van belastingdiensten en de uitwisseling van 'best practices', methodologieën en informatie om grensoverschrijdende belastingonderwerpen aan te pakken. Uit dit onderzoek van EY blijkt dat Nederland niet achter loopt op dit gebied. Vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid 'verkopen' aan buitenlandse collega's concepten als horizontaal toezicht en vooroverleg.

Rechtsvergelijking kan een middel zijn ter oriëntatie op een onderwerp of om ideeën op te doen, aldus Florijn.[664] Het consulteren van buitenlandse overheden is daarbij een goed hulpmiddel. Zij kunnen informatie verstrekken over de wijze waarop zij hun fiscale systeem hebben ingericht, zowel wat betreft de inhoud van de wet als de uitvoering, en tegen welke problemen ze daarbij zijn aangelopen. Aan hen kunnen vragen worden gesteld als: hoe ziet hun wetgeving eruit, welke alternatieven hebben zij destijds onderzocht, om welke reden hebben zij daaruit het geldende systeem gekozen en welke ervaringen hebben zij met het geldende systeem?

Beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën kunnen met beleidsmedewerkers van buitenlandse overheden brainstormen over de mogelijke aanpak van een probleem. Dat kan ook van nut zijn als de uitkomsten niet tot de keuze van een bepaald alternatief leiden. Immers bij de rechtsvergelijking kan in elk geval al informatie worden verzameld om het probleem goed in beeld te krijgen. Verder kan rechtsvergelijking ook worden benut om ideeën op te doen en alternatieven te vinden (Doel 1), die in het eigen land verder kunnen worden uitgewerkt.[665] De keuze voor een alternatief dat in een buitenlands stelsel is ingevoerd, is aantrekkelijk: in de praktijk is dat alternatief kennelijk – in dat land – mogelijk.[666]

[662] C.H.F. Polak, 'Hulp voor de Wetgever', Nederlands Juristenblad, 1976, afl. 27, blz. 903-909.
[663] C.J.B. van Boxel, Voorzitter Ernst & Young Belastingadviseurs LLP, 'Globalisering van de fiscale wereld', in Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5, C.J.B. van Boxel, Voorzitter Ernst & Young Belastingadviseurs LLP, 'Globalisering van de fiscale wereld'.
[664] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 102.
[665] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 102.
[666] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 115.

Een voorbeeld van een consultatie waarbij buitenlandse overheden zijn geraadpleegd, is de consultatie Verpakkingenbelasting. Een delegatie van het Nederlandse ministerie van Financiën heeft een bezoek gebracht aan Deense collega's om over de Deense verpakkingenbelasting informatie te verzamelen.[667] Vooraf is vanuit Nederland een vragenlijst naar de Deense overheid gestuurd. Daarnaast hebben Nederlandse fiscale beleidsmedewerkers informatie verzameld over de verpakkingenbelastingsystemen in Ierland (de *Plastic Bag Levy*), Finland (de *excise on disposable beverage containers*), Litouwen (de *Charge on packaging*), Letland (de *Packaging and disposable tableware charge*), Hongarije (de *Product charge on packaging materials*), Polen (de *Excise tax on plastic Packaging*[668]), Albanië (de *Tax on plastic containers for beverages*) en Estland (de *Packaging Excise Duty Act*).[669] Al deze contacten met buitenlandse overheden hadden hoofdzakelijk tot doel verschillende systemen van de verpakkingenbelasting op te sporen. Zo hebben de Nederlandse beleidsmedewerkers diverse landen gevraagd of zij een algemene verpakkingenbelasting of een gerichte verpakkingenbelasting hadden.[670] Daarbij hebben de Nederlandse beleidsmedewerkers onderzocht of in de betrokken landen over elk type verpakkingsmateriaal of slechts bepaalde materialen verpakkingenbelasting wordt geheven. Tevens hebben zij de tariefopbouw in die landen bestudeerd.

Door het consulteren van buitenlandse overheden kunnen niet alleen alternatieven worden opgespoord, maar ook kunnen effecten van een bepaalde wet worden gesignaleerd (Doel 2). De rechtsvergelijking kan dus als ex ante toetsing van de voorgenomen wet worden ingezet:[671] Door de confrontatie van de voorgenomen wet met vreemd recht proberen de Nederlandse beleidsmedewerkers in te schatten of de doelen van de voorgenomen wet zullen worden bereikt.[672] Als een soortgelijke wet in het buitenland niet doeltreffend of niet doelmatig is bevonden, kan er reden zijn aan het Nederlandse voornemen te twijfelen.[673] Dat kan ook het geval zijn als in een ander land reeds onderzoek is verricht naar een systeem zoals in Nederland wordt overwogen. Steeds is bij het trekken van conclusies uit de vergelijking wel van belang of de context in het vreemde land ongeveer dezelfde is als in Nederland.

Buitenlandse overheden zijn naar mijn mening met name geschikt voor het overbrengen van kennis en ervaringen. Voor het creëren en identificeren van draagvlak (Doel 4), het in kaart brengen van de maatschappelijke belangen (Doel 3), de kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (Doel 6), de verbetering van de verhouding tussen belastingplichtigen en de overheid (Doel 5) en de anticiperende werking van consultatie (Doel 7), is consultatie voor de buitenlandse overheden minder geschikt door het gebrek aan kennis over de Nederlandse belastingplichtigen en de context in Nederland.

Voor het realiseren van de onderstaande doelen is het consulteren van buitenlandse overheden dan ook geschikt dan wel minder geschikt.

---

[667] De Consolidated act on taxes on certain types of packaging, bags, disposable tableware and PVC foils.
[668] Deze belasting bestaat niet meer.
[669] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.
[670] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.
[671] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 102.
[672] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 106.
[673] N.A. Florijn, Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit van Tilburg), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, blz. 107.

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*
☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*
Maatschappelijke functie
☒ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☒ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☒ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*
Controlerende functie
☒ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*
Anticiperende functie
☒ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

6.8.2 Aandachtspunten bij de keuze buitenlandse overheden al dan niet te consulteren

Bij de vraag of bij een in Nederland voorgenomen wetgevingsconsultatie buitenlandse overheden moeten worden betrokken, zie ik twee aandachtspunten.

Het eerste is het verschil in nationale belastingsystemen. Hierdoor kan het zijn dat een alternatieve suggestie van een buitenlandse overheid in Nederland niet inpasbaar is. Ook kunnen de effecten die worden voorspeld door buitenlandse overheden in Nederland anders uitpakken, door het verschil in belastingsystemen en door de maatschappelijke en culturele verschillen.

In de tweede plaats moet voor ogen worden gehouden dat het betrekken van buitenlandse overheden in Nederlandse wetgevingsconsultatie voor die buitenlandse overheden belastend kan zijn vanwege het tijdsbeslag. Er zijn echter talrijke formele en informele contacten tussen Nederlandse wetgevingsambtenaren met wetgevingsambtenaren van buitenlandse overheden die nuttige informatie zouden kunnen opleveren.[674] Om 'overbevraging' van buitenlandse overheden te voorkomen, kan informatie over (de ervaring met) buitenlandse belastingstelsels worden verkregen via de internationale netwerken van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en belangenorganisaties. Een voorbeeld van een consultatie waarbij gebruik is gemaakt van het internationale netwerk van belastingadvieskantoren, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. [675] Bij deze consultatie hebben Deloitte Belastingadviseurs BV en EY gewezen op de systemen in de omringende landen na contact met hun internationale netwerken. Het nadeel hierbij is echter dat de wetgever minder zicht heeft op de wijze waarop die informatie is verzameld en bewerkt en op de juistheid van die informatie.

[674] Het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) houdt zich bezig met het voorbereiden van het fiscale beleid en de voorbereiding van de fiscale wetgeving. Uit het op www.rijksoverheid.nl opgenomen organogram van DGFZ blijkt dat in ruime mate internationale contacten worden onderhouden. Dit geldt overigens ook voor de Belastingdienst. De

6.9 Interne stakeholders

6.9.1 Inleiding

Met interne stakeholders doel ik op Nederlandse ministeries of Nederlandse decentrale overheden die bij de toepassing van voorgenomen fiscale wetgeving of de uitvoering en handhaving daarvan betrokken kunnen zijn. Ik onderscheid ze hierna in drie groepen: de Belastingdienst (paragraaf 6.9.2), andere Nederlandse ministeries (paragraaf 6.9.3) en decentrale Nederlandse overheden (paragraaf 6.9.4).

6.9.2 Belastingdienst

De Belastingdienst maakt deel uit van het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën is verdeeld in vier directoraten-generaal (zie figuur 1), waarvan het directoraat-generaal Belastingdienst samen met de Belastingdienst voor het bestuur en de uitvoering van het fiscale beleid zorgt. Het directoraat-generaal Fiscale Zaken geeft vorm aan het fiscale beleid en de belastingwetgeving. Het directoraat-generaal Belastingdienst is onderverdeeld in vier clusters. De advisering van de ambtelijke top over fiscaalrechtelijke vraagstukken en internationale fiscale aangelegenheden is een taak van het cluster Fiscaliteit. Daarnaast heeft dit cluster een schakelfunctie tussen inhoudelijke experts bij de Belastingdienst en interne en externe stakeholders van de Belastingdienst, om kennis te delen.[676] De Belastingdienst merk ik aan als deskundige, gezien zijn ervaring met de uitvoering, toepassing en handhaving van de fiscale wetgeving. Zij is tevens belanghebbende, omdat zij voor een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de kwaliteit van de voorgenomen wet afhankelijk is.

Vanwege haar verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering en handhaving van fiscale wetten wordt de Belastingdienst bij de totstandkoming van die wetten nauw betrokken.[677] De betrokken teams van de Belastingdienst adviseren concreet over de uitvoerings- en handhavingsaspecten van voorgenomen fiscale wetgeving (Doel 6):

> ‘In concreto komt dit er onder andere op neer dat een regel zo weinig mogelijk ruimte moet laten voor interpretatiegeschillen; dat uitzonderingsbepalingen tot een minimum worden beperkt; dat regels zo veel mogelijk moeten zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten; en dat regels werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.’[678]

Belastingdienst onderhoudt ook contacten met buitenlandse overheden, internationale organisaties en zusterorganisaties (zie het op www.rijksoverheid.nl opgenomen organogram van het directoraat-generaal van de Belastingdienst).

[675] Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.

[676] Zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.

[677] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.

[678] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.

Daarbij zijn naast de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgenomen wet de personele en materiële kosten aandachtspunten.[679] Het belang van consultatie voor toepassers, uitvoerders en handhavers wordt ook door Eijlander en Voermans benadrukt:

> 'Al vaak is vastgesteld dat er een kloof bestaat tussen de Haagse beleidsontwikkeling en regelgeving enerzijds en de praktijk van alledag anderzijds. Wat op departementen is bedacht en geregeld, blijkt nogal eens niet werkbaar, niet uitvoerbaar of niet handhaafbaar. Bovendien wordt niet zelden onderschat wat een wetsvoorstel betekent voor de gang van zaken in de praktijk bij de toepassing en uitvoering. Meer tijd, meer menskracht en meer kosten dan waar vooraf mee was gerekend, dat komt nogal eens voor. Een van de mogelijkheden deze kloof te dichten is het betrekken van degenen die de wet zullen moeten toepassen, uitvoeren of handhaven bij de voorbereiding. Ook dit kan op allerlei manieren, zoals (…) het voeren van overleg met of het consulteren van (vertegenwoordigers van) de met de uitvoering en handhaving belaste instanties.'[680]

Een voorbeeld van een consultatie waarbij de Belastingdienst op problemen bij de uitvoerbaarheid van en mogelijke misbruiksituaties bij de voorgenomen wet heeft gewezen, is de consultatie Modernisering Successiewet.[681] Ook bij de consultatie Vereenvoudiging AWR heeft de Belastingdienst een bijdrage geleverd. De vertegenwoordigers van de Belastingdienst vormden een klankbordgroep. Daarnaast heeft bij deze consultatie regelmatig intern overleg plaatsgevonden tussen de fiscale beleidsmedewerkers en de vertegenwoordigers van de Belastingdienst. Bij de consultatie Verpakkingenbelasting speelde de Belastingdienst ook een grote rol. De wet moest op korte termijn in werking treden, zodat de Belastingdienst snel moest bepalen of zij, als de voorgelegde Verpakkingenbelasting per 1 januari 2008 in werking zou treden, in staat was voor een goede invoering zorg te dragen, waaronder de communicatie met de nieuwe belastingplichtigen en het tijdig opleveren van een werkend aangiftesysteem.[682]

[679] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[680] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000, blz. 321.
[681] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.
[682] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

Het directoraat-generaal Belastingdienst wordt met enige regelmaat vroegtijdig bij de voorbereiding van wetgeving benaderd om mogelijke alternatieven aan te reiken die minder uitvoeringslasten opleveren, aldus Bek c.s.[683] Ook kunnen de kennisgroepen van de Belastingdienst worden geconsulteerd. Kennisgroepen zijn landelijke samenwerkingsverbanden van de Belastingdienstmedewerkers op basis van competenties.[684] De kennisgroepen opereren als 'backoffice'. [685] Naast het ondersteunen van de beleidsvoorbereiding bestaan de kerntaken van de kennisgroepen uit het adviseren bij rechtsvragen en het signaleren van risico's (Doel 2). Tevens bieden de kennisgroepen ondersteuning bij de advisering over en het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving. [686] Voorts kunnen individuele belastinginspecteurs worden geraadpleegd. Ten slotte vormt de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF)[687] een belangrijke bron voor informatie die bij consultaties kan worden benut. De VHMF stelt zich onder meer tot doel een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke disciplines van de leden. Commissies van leden maken regelmatig VHMF-rapporten en becommentariëren wetsvoorstellen. De VHMF heeft onder meer gereageerd op het consultatiedocument Vennootschapsbelastingdruk en renteproblematiek.[688] In dit document bracht de VHMF alternatieven naar voren (Doel 1) en wees zij op de complexiteit van de regeling en besprak zij een aantal wetstechnische zaken.

De Belastingdienst kan niet alleen uitvoerings- en handhavingsproblemen signaleren, op onbedoelde effecten wijzen en alternatieven aanreiken, maar ook veel feitelijke informatie aanleveren (Doel 3). Bij de Belastingdienst zijn immers veel gegevens over de inkomens- en vermogenspositie van belastingplichtigen opgeslagen, aldus Van Kommer en Muizelaar.[689] Een goed voorbeeld van het gebruik van gegevens van de Belastingdienst is het Belastingplan 2011. De in het Belastingplan 2011 opgenomen maatregelen zijn gebaseerd op (deel)waarnemingen van en door de Belastingdienst, geaggregeerd aangiftemateriaal zoals queries, extrapolatiemodellen en casuïstiek. Deze ramingen zijn overigens tevens gebaseerd op literatuuronderzoek door en consultaties van en overleggen met kennisgroepen en belastinginspecteurs, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis.[690] Uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers die bij de consultatie Modernisering Successiewet zijn betrokken, blijkt dat bij deze consultatie medewerkers van de Belastingdienst via het Fintranet (het intranet voor medewerkers van het ministerie van Financiën) en de Beeldkrant (de dagelijkse nieuwsbron van de Belastingdienst) zijn geraadpleegd.

[683] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[684] Zie <www.belastingdienst.nl>, geraadpleegd in 2013.
[685] Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, nr. DGB03-3704, 3 september 2003. Bijlage Rechtsvraag, kennisgroep, uitvoeringsbeleid van: Werkwijze, functioneren en organisatorische positie van kennisgroepen binnen de Belastingdienst. Zie <www.nob.net>, geraadpleegd in 2014.
[686] Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, nr. DGB03-3704, 3 september 2003. Bijlage Rechtsvraag, kennisgroep, uitvoeringsbeleid van: Werkwijze, functioneren en organisatorische positie van kennisgroepen binnen de Belastingdienst. Zie <www.nob.net>, geraadpleegd in 2014.
[687] De Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën is in 1993 ontstaan uit een fusie van de Vereniging van Inspecteurs van 's Rijksbelastingen, de Koninklijke Broederschap van Ontvangers en de Vereniging van Overheidsaccountants. De VHMF heeft 1.800 academisch geschoolde leden.
[688] Zie <www.vhmf.nl>, geraadpleegd in 2013.
[689] V. van Kommer en J.C.F. Muizelaar, De Belastingdienst, Gouda Quint, Arnhem 1995, blz. 54.
[690] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 504, nr. 6, blz. 3.

6.9.3 Andere Nederlandse ministeries

Ook (onderdelen van) andere Nederlandse ministeries dan dat van Financiën en het directoraat-generaal Rijksbegroting (en het directoraat-generaal Generale Thesaurie), kunnen door hun kennis en ervaring met wetgeving soms waardevol zijn als deskundige in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces. Zij kunnen ook belanghebbende zijn, als dat ministerie vanwege zijn taak door de voorgenomen fiscale wet wordt geraakt. Dat gold bijvoorbeeld voor de wijzigingen van de AWR waarbij het ministerie van Justitie werd geraakt vanwege de vele raakvlakken met de Awb. Consulteren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport lijkt noodzakelijk ingeval fiscale toeslagen ter discussie staan, als het niet al zo is dat die wetgeving onder gezamenlijke verantwoordelijkheid tot stand wordt gebracht. Bij de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen hebben de fiscale beleidsmedewerkers met vrijwel alle ministeries consultatiegesprekken gevoerd.[691]

Eijlander en Voermans zetten uiteen dat een goede interdepartementale afstemming de kwaliteit van de voorgenomen wet ten goede kan komen.[692] De diverse ministeries zijn immers voor uiteenlopende terreinen, aspecten en belangen verantwoordelijk en beschikken over de specifieke expertise die daarvoor vereist is. Die specifieke expertises kunnen bijdragen aan de kwaliteitscontrole op de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de eenvoud, de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de voorgenomen wet (Doel 6) en het signaleren van effecten (Doel 2). Zo is bij de consultatie Verpakkingenbelasting het ministerie van Infrastructuur en Milieu geraadpleegd. Bij dit ministerie lag reeds een algemeen verpakkingendossier, waaraan de verpakkingenbelasting kon worden gekoppeld. [693] Ook het ministerie van Economische zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – toen nog afzonderlijke ministeries – zijn bij deze consultatie benaderd, vooral vanwege de bij die ministeries aanwezige kennis en met het oog op het identificeren en creëren van draagvlak bij het bedrijfsleven (Doel 4).[694] Tot slot kan consultatie nuttig zijn voor anticipatie (Doel 7). Door de ontvangen informatie kunnen andere ministeries de maatschappelijke sectoren waarvoor zij een bijzondere verantwoordelijkheid hebben informeren, zodat deze tijdig voorbereidingen kunnen treffen.

6.9.4 Decentrale Nederlandse overheden

De decentrale Nederlandse overheden en hun organisaties kunnen worden geconsulteerd als deskundige als het wetgeving betreft waarmee zij ervaring hebben. Ook kan er aanleiding zijn hen als belanghebbende te consulteren in geval van een voorgenomen wet waarvan zij met de uitvoering worden belast.

Bij de consultatie Vereenvoudiging AWR zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen

[691] Redactie Vakstudie Nieuws, Bijzonder nummer Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen, 2 Vakstudie Nieuws 2014/49.3.
[692] Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000, blz. 316.
[693] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.
[694] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

(UvW) gevraagd van een klankbordgroep deel uit te maken.[695] Bij de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen hebben de fiscale beleidsmedewerkers consultatiegesprekken gevoerd met de UvW, het IPO en enkele provincies (in dit geval ook zelf belanghebbenden bij de voorgenomen wet).[696] Ik wijs in dit verband ook op De Nederlandsche Bank NV, geen decentrale overheid, maar een zelfstandige organisatie die ook een aantal overheidstaken heeft en met het oog daarop vaak wordt geconsulteerd, ook bijvoorbeeld in het kader van de Modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen.[697]

Bij wetgeving waarbij zij zijn betrokken, zullen decentrale Nederlandse overheden een nuttige bijdrage aan consultaties kunnen leveren, voor dezelfde consultatiedoelen als vermeld in par. 6.9.3: de kwaliteitscontrole op de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de eenvoud, de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de voorgenomen wet (Doel 6), het signaleren van effecten (Doel 2), het identificeren en creëren van draagvlak (Doel 4) en de anticiperende werking (Doel 7).

6.9.5 Conclusie over interne stakeholders

Uit de voorgaande paragrafen concludeer ik dat het voor het realiseren van de onderstaande doelen geschikt dan wel minder geschikt is om interne stakeholders bij fiscale wetgevingsconsultatie te betrekken

Notificerende functie
☑ *Doel 1: Alternatieven aanreiken*
☑ *Doel 2: Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten*
Maatschappelijke functie
☑ *Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen*
☑ *Doel 4: Draagvlak identificeren en creëren*
☒ *Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen*
Controlerende functie
☑ *Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid*
Anticiperende functie
☑ Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet

Voor het consulteren van interne stakeholders constateer ik geen nadere aandachtspunten.

[695] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.
[696] Redactie Vakstudie Nieuws, Bijzonder nummer Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen, 2 Vakstudie Nieuws 2014/49.3.
[697] Redactie Vakstudie Nieuws, Bijzonder nummer Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen, 2 Vakstudie Nieuws 2014/49.3.

6.10 Conclusies over stakeholders; vier samengestelde groepen

6.10.1 Conclusies over het consulteren van stakeholdergroepen gelet op het doel van de consultatie

De keuze bepaalde stakeholdergroepen al dan niet in een consultatieprocedure te betrekken, hangt af van de aard van de voorgenomen fiscale wetgeving en het doel van de fiscale wetgevingsconsulatie. In dit hoofdstuk heb ik mij gericht op de relatie tussen de keuze bepaalde stakeholdergroepen te consulteren en het doel van de consultatie. In par. 6.2.1 heb ik de stakeholders verdeeld in zeven groepen; belastingplichtigen, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties, belangenorganisaties, wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman, buitenlandse overheden en interne stakeholders.

In paragraaf 6.2.2 heb ik de dubbele-petten-problematiek toegelicht. Sommige stakeholders kunnen verschillende functies hebben in het fiscale veld, waardoor niet altijd duidelijk is in welke hoedanigheid (als belanghebbende of deskundige) zij hun reactie hebben ingebracht. Een reactie van een stakeholder kan dan ook een mengeling zijn van een belangenoordeel en deskundigenadvies. De reactie van iemand die als deskundige wordt geconsulteerd, maar een dubbele pet op heeft, hoeft niet minder waardevol te zijn, zolang bij de analyse van de reactie kenbaar is dat een belangenbehartiging in de reactie verweven kan zijn. Daarom is er geen bezwaar ook zo iemand te consulteren.

In de paragrafen 6.3 tot en met 6.9 heb ik aan de hand van het in par. 6.1 opgenomen model bepaald voor het realiseren van welke doelen – zoals beschreven in hoofdstuk 4 – de keuze van de zeven stakeholdergroepen naar verwachting geschikt dan wel minder geschikt is. In onderstaande tabel heb ik dit voor alle stakeholdergroepen nogmaals samengevat weergegeven.

Tabel 5. De functies van consultatie waaraan de stakeholdergroepen een bijdrage kunnen leveren

Stakeholdergroep / Functies	Belasting-plichtigen	Belasting-adviseurs en hun beroeps-organisaties	Belangen-organisaties	Wetenschappers	Rechters en de Nationale ombudsman	Buitenlandse overheden	Interne stakeholders
Notificerende functie							
1. Alternatieven aanreiken		√	√	√	√	√	√
2. Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten		√	√	√	√	√	√
Maatschappelijke functie							
3. Maatschappelijke belangen in kaart brengen	√		√				√
4. Draagvlak identificeren en creëren	√		√				√
5. Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen	√		√				
Controlerende functie							
6. Kwaliteitscontrole van de voorgenmoen wet		√	√	√	√		√

op uitvoerbaarheid, hanfhaafbaarheid, eenvoud, dudielijkheid en toegankelijkheid							
Anticiperende functie							
7. Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet	√	√	√	√			√

In de paragrafen 6.3 tot en met 6.9 heb ik per stakeholdergroep tevens onderzocht welke aandachtspunten er zijn bij de vraag of die stakeholdergroep bij een voorgenomen consultatie moeten worden betrokken. In onderstaande tabel heb ik deze voor alle stakeholdergroepen puntsgewijs weergegeven.

Tabel 6. De aandachtspunten bij de vraag of een stakeholdergroep moet worden geconsulteerd

Stakeholdergroep (als ideaaltype)	Aandachtspunten
Belastingplichtigen	▪ De objectiviteit van de input. ▪ De variëteit van de input en belangen. ▪ Een gebrek aan deskundigheid.
Belastingadviseurs en beroepsorganisaties	▪ Er is mogelijk een partijbelang. ▪ Zij leveren niet op elk fiscaal gebied commentaar.
Belangenorganisaties	▪ De effectiviteit is afhankelijk van de aard van de fiscale wetgeving. ▪ De ingebrachte reactie vertegenwoordigt niet per definitie het standpunt van de stakeholdergroep.
Wetenschappers	▪ Er wordt mogelijk geen rekening gehouden met de pragmatische kant van de voorgenomen wet. ▪ Het is geen homogene groep, waardoor reacties kunnen verschillen. ▪ De 'dubbele-petten'-problematiek kan spelen.
Rechters en de Nationale ombudsman	▪ De 'dubbele-peten'-problematiek kan spelen. ▪ Er is geen homogene groep, waardoor reacties kunnen verschillen. ▪ De scheiding der machten. Het risico bestaat dat de terreinen van de wetgever en de rechter niet scherp van elkaar te onderscheiden zijn. Voor het consulteren van de Nationale ombudsman heb ik geen nadere aandachtspunten genoemd.
Buitenlandse overheden	▪ Het verschil in belastingsysteem, waardoor de reacties van buitenlandse overheden niet bruikbaar kunnen zijn in Nederland. ▪ De gevraagde inspanning van de buitenlandse overheden.
Interne stakeholders	Voor het consulteren van de interne stakeholders heb ik geen aandachtspunten genoemd.

6.10.2 Vier samengestelde stakeholdergroepen

Uit par. 6.10.1 blijkt enige overlap in doelen die bij de consultatie van de zeven stakeholdergroepen kunnen worden bereikt. Dat heeft tot gevolg dat enkele stakeholdergroepen tot een samengestelde stakeholdergroep kunnen worden gevoegd. Dat brengt mij hierna tot vier samengestelde stakeholdergroepen.

De eerste samengestelde stakeholdergroep bestaat uit de *praktijkdeskundigen*. Deze groep bestaat slechts uit de belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties. De praktijkdeskundigen zijn geschikt om alternatieven aan te reiken (doel 1), effecten te signaleren (doel 2), de kwaliteit van de voorgenomen fiscale wet te controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (doel 6). Het consulteren van de groep praktijkdeskundigen kan tevens een anticiperende werking hebben (doel 7).

De tweede samengestelde groep bestaat uit de *betrokkenen.* Deze groep wordt gevormd door de belastingplichtigen en hun belangenorganisaties. De groep betrokkenen is er vooral geschikt om maatschappelijke belangen in kaart te brengen (doel 3), draagvlak te identificeren en creëren (doel 4), de verhouding tussen de wetgeving en belastingplichtigen te verbeteren (doel 5) en stakeholders te laten anticiperen op de voorgenomen wet (doel 7). Deze groep is beperkt geschikt om de voorgenomen wet te controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (doel 6). Voor het aanreiken van alternatieven (doel 1) en het signaleren van effecten (doel 2) is slechts een deel van deze groep geschikt.

De derde samengestelde groep bestaat uit de *materiedeskundigen*. Deze groep bestaat uit wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden. De materiedeskundigen zijn met name geschikt om alternatieven aan te reiken (doel 1) en effecten te signaleren (doel 2). In het algemeen is deze groep ook geschikt om de voorgenomen wet te controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (doel 6). Gemiddeld gezien zijn de materiedeskundigen minder geschikt om stakeholders voor te bereiden op de voorgenomen wetgeving (doel 7).

De vierde samengestelde groep bestaat uit de *uitvoeringsdeskundigen*. Deze groep bestaat slechts uit de interne stakeholders. De groep uitvoeringsdeskundigen is geschikt om alternatieven aan te reiken (doel 1), effecten te signaleren (doel 2), maatschappelijke belangen in kaart te brengen (doel 3), draagvlak te identificeren en creëren (doel 4) en de voorgenomen wet te controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (doel 6). Het consulteren van de groep uitvoeringsdeskundigen kan tevens een anticiperende werking hebben (doel 7).

In hoofdstuk 8 zal ik een koppeling zoeken tussen de doelgroep en de functie van consultatie enerzijds en de consultatietechniek anderzijds. De vier samengestelde groepen vormen hiervoor het uitgangspunt. Voordat ik in hoofdstuk 8 in ga op de verschillende consultatietechnieken, onderzoek ik in hoofdstuk 7 op welke wijze de consultatietechnieken kunnen worden vormgegeven.

7. Consultatievormen

7.1 Inleiding

Zoals in par. 5.4 is uiteengezet, wordt in de derde fase van de consultatieprocedure bepaald welke consultatievorm en welke consultatietechniek zullen worden gehanteerd. In hoofdstuk 8 worden wetgevingsconsultatietechnieken behandeld. Dit hoofdstuk gaat over consultatievormen en hun varianten. Beide hoofdstukken zijn net als hoofdstuk 6 op consultatie bij fiscale wetten toegespitst.

De consultatievormen verdeel ik in de volgende vijf categorieën, waarbij elke categorie twee uiterste varianten heeft. Ten eerste zijn consultaties al dan niet wettelijk voorgeschreven (paragraaf 7.2). Ten tweede kan een consultatie georganiseerd zijn (volgens een vooraf vastgesteld structuur) dan wel ad hoc plaatsvinden (paragraaf 7.3). Ten derde bevat een consultatie al dan niet een gerichte vraagstelling (paragraaf 7.4). Ten vierde is een consultatie gericht op een breed publiek dan wel op een gesloten groep stakeholders (paragraaf 7.5). In de vijfde plaats wordt een consultatie per individu uitgevoerd (individuele consultatie) dan wel in groepsverband (groepsconsultatie) (paragraaf 7.6).

Per consultatievorm vermeld ik voor de overzichtelijkheid alleen de kenmerken van de twee uiterste varianten, hoewel vaak ook tussenvarianten mogelijk zijn. Ik ga vervolgens in op factoren die van belang zijn bij het kiezen tussen beide varianten en onderzoek in welke situatie welke van de twee varianten vermoedelijk tot het beste resultaat leidt. De uiteindelijke keuze tussen de twee varianten is afhankelijk van de aard van de voorgenomen wet, het doel van de consultatie en de beschikbare middelen (de beschikbare financiële en personele capaciteit).[698] Als één van beide varianten bij wet is voorgeschreven, is uiteraard geen keuze mogelijk.

In paragraaf 7.7 vat ik in een tabel per categorie consultatievormen de kenmerken van de twee uiterste varianten samen en geef ik in een andere tabel weer in welke situatie welke van die twee varianten naar verwachting tot het beste resultaat zal leiden.

7.2 Consultatievormen: al dan niet wettelijk voorgeschreven

[698] P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56.

De eerste categorie consultatievormen betreft de formele grondslag van de consultatie. De ene variant is dat er een wettelijke verplichting bestaat om te consulteren. De andere variant is dat die verplichting niet bestaat. Consultaties die zijn voorgeschreven in een wettelijke regeling worden geïnstitutionaliseerde consultaties genoemd.[699] Er wordt ook wel gesproken van een formele consultatie.[700] Een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde consultatie is de adviesverlening door de Raad van State. Die vindt echter pas in de behandelingsfase van het wetsvoorstel plaats en valt dus buiten het kader van dit onderzoek. Nederland kent tot dusverre nog geen wettelijke regelingen die tot consultatie in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces verplichten. Aan de Raad van State kán in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces wel om 'voorlichting' worden gevraagd, maar dit is geen verplichting.[701] Geïnstitutionaliseerde consultaties komen in dit onderzoek dan ook verder niet aan de orde. Het gaat hierna uitsluitend om niet-geïnstitutionaliseerde consultaties.

7.3 Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc

Er kan ook onderscheid worden gemaakt tussen georganiseerde consultaties en ad hoc consultaties. Wanneer bijvoorbeeld de in hoofdstuk 5 beschreven consultatieprocedure wordt gevolgd, gaat het om een georganiseerde consultatie. Zo'n consultatie wordt aan de hand van duidelijke regels en standaarden uitgevoerd, met behulp van onder andere een consultatiedocument, het gebruik van een stakeholderselectiemodel en door de gehele consultatieprocedure vast te leggen.

Een voorbeeld van een georganiseerde consultatie is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Voorafgaand aan deze consultatie is een startnotitie opgesteld, die door de staatssecretaris van Financiën is geaccordeerd. Vervolgens hebben beleidsmedewerkers in een interne notitie een strategie bepaald om te zorgen voor een effectieve consultatie. Na de eerste bijeenkomst met de leden van de klankbordgroepen, is aan de leden een samenvatting gestuurd met de tijdens de bijeenkomst gesignaleerde knelpunten van de AWR.[702]

Ook de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak is een voorbeeld van een georganiseerde consultatie. Voorafgaand aan de consultatie is op de website voor internetconsultatie het wetsvoorstel gepubliceerd. Daarbij zijn de doelgroep van de consultatie, het doel van de voorgenomen wet en het doel van de consultatie expliciet omschreven. Na afloop van de consultatie is op de website voor internetconsultatie een samenvatting van de reacties geplaatst.

[699] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 257.
[700] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 82.
[701] Artikel 21a Wet op de Raad van State.
[702] Dit blijkt uit de stukken die ik op het ministerie van Financiën en bij een lid van een klankbordgroep heb ingezien.

In tegenstelling tot een georganiseerde consultatie, is een ad hoc consultatie niet aan regels en standaarden onderworpen.[703] Uit een artikel, geschreven door Bek c.s., blijkt dat met enige regelmaat ad hoc intensief overleg over voorgenomen fiscale wetgeving wordt gepleegd met belangenvertegenwoordigers, zonder dat dit door middel van een geformaliseerde structuur plaatsvindt.[704] Ad hoc consultaties vinden vaak op initiatief van de stakeholders plaats.

Ook zo'n overlegvorm kan een vorm van wetgevingsconsultatie zijn. Maar het is niet heel duidelijk welke ad hoc interactiemomenten in de departementale voorbereidingsfase van een voorgenomen wet al dan niet als wetgevingsconsultatie moeten worden aangemerkt. Is bijvoorbeeld een telefoongesprek met een stakeholder met het ministerie, waarbij de stakeholder tracht geconsulteerd te worden, een vorm van wetgevingsconsultatie? Is daarbij een enkel gesprek voldoende? Of moet er een regelmatige gedachtewisseling zijn in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces? Is het daarbij relevant wie de gesprekspartner van het ministerie was: een belastingplichtige of een vertegenwoordiger van een invloedrijke organisatie?

De OESO heeft hierover het volgende standpunt ingenomen. Zij omschrijft ad hoc consultaties als alle vormen van discretionaire, ad hoc en niet gestandaardiseerde contacten tussen de overheid en stakeholders. De contacten kunnen variëren van telefoongesprekken en brieven tot en met de deelname aan informele bijeenkomsten.[705] Uit de definitie van de OESO blijkt niet waar de grens wordt gelegd tussen een ad hoc consultatie en een georganiseerde consultatie.

Naar mijn mening dienen, gezien de vereiste transparantie in de departementale voorbereidingsfase van wetgeving, alle reacties van stakeholders te worden geanalyseerd die betrekking hebben op de voorgenomen wetgeving.[706] Dit betekent dat ook de reacties van stakeholders bij niet-georganiseerde contactmomenten onderdeel uitmaken van de consultatie. Zo kan ook een eenmalig telefoontje van een belastingplichtige worden aangemerkt als een consultatie, mits het over de voorgenomen wet gaat.

Het voordeel van een ad hoc consultatie is de snelheid waarmee de consultatie wordt gerealiseerd en de efficiency.[707] Er zijn geen standaarden en regels waaraan het ministerie bij het consulteren is onderworpen. Bovendien vindt een ad hoc consultatie plaats in een informele setting, hetgeen een open gesprek kan stimuleren.

Het ad hoc consulteren brengt een aantal risico's met zich. In de eerste plaats bestaat het risico dat een ad hoc consultatie leidt tot een beperkte transparantie doordat niet zichtbaar is met wie de beleidsmedewerkers hebben gesproken. Daarom is ook bij een ad hoc consulatie vastlegging en openbaarmaking van het overleg van belang.

[703] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 82.
[704] R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.
[705] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 2.
[706] Zie blz. 33 voor de definitie van consultatie.
[707] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 59.

In de tweede plaats is het risico van een ad hoc consultatie dat stakeholders die het ministerie van Financiën goed weten te bereiken, de mogelijkheid krijgen een constante dialoog aan te gaan met fiscale beleidsmedewerkers en om die reden een bevoordeelde positie kunnen verkrijgen ten opzichte van de stakeholders die minder goed de weg naar de betrokken beleidsmedewerkers weten te vinden. Deze bevoordeelde positie van stakeholders wordt versterkt als de keuze van het ministerie om bij ad hoc consultaties bepaalde stakeholders al dan niet te consulteren, wordt beïnvloed door de stakeholders zelf. Dit risico is met name groot wanneer stakeholders zelf het initiatief nemen geconsulteerd te worden, terwijl zij met toepassing van het in par. 5.4.4 opgenomen selectiemodel niet geconsulteerd zouden zijn.

In tegenstelling tot de eerste categorie – de consultatievormen ingedeeld naar de grondslag – kan bij de in deze paragraaf behandelde categorie consultatievormen bewust een keuze worden gemaakt voor een van de varianten. Ook is het mogelijk een tussenvariant te kiezen of beide uiterste varianten na of naast elkaar te laten plaatsvinden. In onderstaande tabel heb ik de kenmerken van de georganiseerde en ad hoc consultatie samengevat.

Tabel 7. De kenmerken van een georganiseerde consultatie en van een ad hoc consultatie

Georganiseerde consultatie	*Ad hoc consultatie*
Onderworpen aan regels en standaarden (tijdrovend)	Op korte termijn realiseerbaar (geen standaarden en regels)
Gestructureerde en formele setting	Informele setting (efficiënt)
Bevoordeelde positie van stakeholders wordt voorkomen door gebruik te maken van het stakeholderselectieproces	Risico op een bevoordeelde positie van stakeholders
Volledige transparantie door vastlegging van de consultatieprocedure	Vastlegging en openbaarmaking van de consultatie is noodzakelijk voor vereiste transparantie

Zodra is bepaald dat consulteren wenselijk is, moeten de voor- en nadelen van de twee uiterste varianten (of van tussenvarianten) worden afgewogen. Vanuit het oogpunt van transparantie, is een georganiseerde consultatie het meest gewenst. Bovendien verwacht ik dat een gestructureerd proces met duidelijke regels en standaarden een grotere kans op een optimaal resultaat biedt. De mate waarin de consultatie is georganiseerd kan per consultatie verschillen, waarbij het in hoofdstuk 5 ontwikkelde model als uitgangspunt kan dienen.

Als weinig tijd beschikbaar is, verdient een ad hoc consultatie de voorkeur. Ook als een gevoelig onderwerp op tafel ligt, kan een ad hoc consultatie de voorkeur verdienen, omdat de informele setting een open gesprek stimuleert, maar dit moet wel worden afgewogen tegen de nadelen daarvan.

7.4 Consultatievormen: gerichte of niet-gerichte

De vraagstelling in een consultatiedocument kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. In de eerste plaats kunnen specifieke vragen worden gesteld. Daarnaast kan ermee worden volstaan het conceptwetsvoorstel bekend te maken met slechts een algemeen geformuleerde uitnodiging om te reageren. De eerste variant noem ik een gerichte consultatie, de tweede een niet-gerichte consultatie.

Afhankelijk van het doel van de consultatie, kan worden gekozen voor een gerichte dan wel een niet-gerichte consultatie. Ingeval wordt geconsulteerd met het doel specifieke informatie te verkrijgen, is het aan te raden om ten minste specifieke vragen te stellen. Zo kan het consultatiedocument specifieke vragen bevatten als: 'Ziet u alternatieven om X te bereiken? Kunt u aangeven welke effecten u verwacht bij de invoering van de voorgestelde wet?' Ook kan een mening worden gevraagd over verschillende specifieke facetten van de voorgenomen wet.

Een voordeel van een gerichte consultatie is dat specifieke informatie kan worden verkregen en onnodige input achterwege blijft. Dit heeft als gevolg dat de input overzichtelijk is en de analyse van de reacties wordt vergemakkelijkt. Ook het risico op het kenbaar maken van politieke voorkeuren van stakeholders wordt hiermee beperkt. Bovendien kunnen stakeholders bij een gerichte vraagstelling beter bedenken op welke punten inbreng en welke inbreng relevant is. Dat kan ook tot een natuurlijke stakeholderselectie leiden.

Echter, het risico bestaat dat de gerichte consultatie te weinig open is. Als dit moet worden voorkomen, moet voor een niet-gerichte consultatie worden gekozen. Deze consultatievorm brengt met zich dat een brede discussie kan ontstaan en ook niet-beoogde input kan worden verstrekt die toch relevant kan blijken te zijn. Een voorbeeld van een niet-gerichte consultatie, is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie was geen specifieke probleemstelling vermeld en zijn geen gerichte vragen gesteld. Het doel van de consultatie is omschreven als 'het veld te verkennen', de denkrichting van staatssecretaris van Financiën te toetsen en de wensen van de praktijk te inventariseren.

Een ander voorbeeld van een niet-gerichte consultatie is de consultatie Vennootschapsbelasting. Staatssecretaris De Jager merkte ten aanzien van deze consultatie op dat een uitgebreid consultatiedocument de samenleving is 'ingeschoten', dat zich heel specifiek op renteaftrek richt, maar ook wel een breder probleem aansnijdt, namelijk een evenwichtiger verdeling tussen nationaal en internationaal opererende ondernemingen.[708] De specifieke richting waar de staatssecretaris op doelde, blijkt uit het consultatiedocument. Zo bevat het consultatiedocument een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbeperking (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laagbelaste beleggingsdeelneming. In het consultatiedocument zijn geen gerichte vragen gesteld. Belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden zijn verzocht te reageren.[709]

[708] Verslag algemeen overleg van 14 januari 2014 over de stand van zaken mogelijke maatregelen vennootschapsbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 10.
[709] Zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2010.

Ook de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak is een niet-gerichte consultatie. Er werd bij deze consultatie gevraagd naar een reactie op het gehele voorgelegde conceptwetsvoorstel.[710] Nog een ander voorbeeld van een niet-gerichte consultatie is de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid. [711] Bij deze consultatie zijn stakeholders – belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden – uitgenodigd om 'de voor hen van belang zijnde aangelegenheden in relatie tot het verdragsbeleid onder de aandacht te brengen'.[712] Bij deze consultatie zijn geen gerichte vragen gesteld, maar is het gehele onderwerp ter discussie gesteld. Als bijlage bij de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid is de nota naar aanleiding van het verslag bij het belastingverdrag Bahrein gevoegd.

Bij het vormgeven van de consultatie moet een keuze worden gemaakt tussen een gerichte en niet-gerichte consultatie. Ook kan een aantal gerichte vragen worden gesteld, waarbij tevens een reactie wordt gevraagd op de gehele voorgenomen wet. Dit is dus een consultatie, die gedeeltelijk gericht en gedeeltelijk niet-gericht is. Als hulpmiddel heb ik in de onderstaande tabel de kenmerken beschreven van een gerichte en niet-gerichte consultatie.

Tabel 8. Kenmerken van een gerichte consultatie en van een niet-gerichte consultatie

Gerichte consultatie	*Niet-gerichte consultatie*
Geen overbodige en irrelevante opmerkingen	Een massa reacties kan worden ontvangen met het risico op een overvloed aan irrelevante input
Bevordert een overzichtelijke analyse	Ook niet-beoogde, maar relevante input kan worden ingebracht
Risico op een te beperkte reikwijdte	Risico op een te ruime reikwijdte
Bevordert een natuurlijke stakeholderselectie	Risico op politieke voorkeuren van stakeholders

Bij de keuze om gericht dan wel niet-gericht te consulteren zijn de volgende factoren van belang. Indien het ministerie specifieke informatie wil verkrijgen, verdient een gerichte consultatie de voorkeur. Zo kan het ministerie bijvoorbeeld naar alternatieven vragen. Op het moment dat wordt geconsulteerd om draagvlak te identificeren en te creëren, dan kan met een niet-gerichte consultatie worden volstaan.

[710] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[711] De consultatie Fiscaal Verdragsbeleid is op 31 augustus 2009 gestart. Stakeholders konden hun reactie tot uiterlijk 1 oktober sturen naar het ministerie van Financiën.
[712] Nieuwsbericht ministerie van Financiën d.d. 31 augustus 2009, Ministerie van Financiën start consultatie fiscaal verdragsbeleid. Zie <www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/11/13/ministerie-van-financien-start-consultatie-fiscaal-verdragsbeleid.html>, geraadpleegd in 2010.

Ook vanuit het oogpunt van de efficiency van de consultatie – denk aan de inspanning door de stakeholders en de beleidsmedewerkers – verdient een gerichte consultatie de voorkeur. Dat vergroot de kans dat de input tot een reactie op de voorgelegde vragen beperkt blijft. Dit maakt het verwerken en analyseren van de reacties minder bewerkelijk. Een niet-gerichte consultatie kan leiden tot een groot aantal reacties, waarvan niet elke reactie relevant is, maar wel moeten worden geanalyseerd. Dit analyseren en het verzorgen van feedback op al deze reacties is tijdrovend. Dat is een belangrijke factor bij de afweging om al dan niet een gerichte consultatie uit te voeren.

7.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders

Bij het vormgeven van een consultatie moet een zorgvuldige keuze worden gemaakt tussen consultatie bij een breed publiek (open consultatie) of een consultatie bij een afgebakende groep stakeholders (gesloten consultatie).

Een open consultatie is erop gericht een breed publiek te bereiken. Dit hoeft niet per se maatschappelijk breed te zijn, maar kan ook een afgebakende groep zijn, bijvoorbeeld alleen ondernemers of werkenden. In de praktijk kan het moeilijk zijn het brede publiek te bereiken en aan te sporen aan de consultatie deel te nemen. Maar dit hoeft niet te betekenen dat er steeds van afgezien moet worden het brede publiek te proberen te consulteren. Door het brede publiek te consulteren, wordt voorzien in de behoefte aan participatie en transparantie. Het nadeel van een open consultatie is dat de consultatie kan leiden tot een massaal aantal reacties. Maar in de fiscale praktijk lijkt dit mee te vallen. Zo heeft de consultatie Modernisering Successiewet, waarbij het brede publiek in de gelegenheid is gesteld deel te nemen, tot meer dan 150 reacties geleid.[713] Dit lijkt een hoge respons, maar gezien het totaal aantal inwoners van Nederland is dit een bescheiden respons.

Een open consultatie kent een aantal aandachtspunten. Verlinden wijst in de eerste plaats op het aandachtspunt dat mogelijk vooral de professionele klagers deelnemen. [714] Dit heeft als gevolg dat, ook als massaal input wordt geleverd, de relevantie van deze input beperkt is en dus een vertekend, niet-representatief, beeld ontstaat.

Bij een gesloten consultatie wordt een specifieke groep benaderd, vanwege hun specifieke belang of specifieke deskundigheid. Door een specifieke groep stakeholders te consulteren, zal het aantal reacties beperkt blijven, wat de analyse van de reacties – fase 7 van de in hoofdstuk 5 geschetste consultatieprocedure – vergemakkelijkt. De Europese Commissie merkt in haar consultatiehandleiding over de keuze tussen een open en een gesloten consultatie het volgende op:

[713] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.
[714] V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 281.

> ‘Er werden verschillende standpunten ingenomen: sommigen waren van mening dat enkel de representatieve Europese organisaties moeten worden geraadpleegd, terwijl anderen verklaarden dat geen enkele belangstellende of betrokken partij mag worden uitgesloten. Bijgevolg wenst de Commissie erop te wijzen dat zij voorstander blijft van een inclusieve benadering overeenkomstig het beginsel van de open governance: alle burgers, ondernemers of verenigingen zullen steeds hun bijdrage kunnen leveren. Dit betekent dat de Commissie niet voornemens is nieuwe bureaucratische belemmeringen te creëren om het aantal deelnemers aan het raadplegingsproces te beperken.’[715]

Hieruit blijkt dat de Commissie van oordeel is dat bij een consultatie niemand mag worden uitgesloten. Anderen nemen het standpunt in dat alleen representatieve organisaties moeten worden geraadpleegd. Ook bij het consulteren over voorgenomen fiscale wetgeving kan de vraag worden gesteld of er een reden is bepaalde (groepen) stakeholders uit te sluiten. Als slechts een deel van de stakeholders wordt geraadpleegd, bestaat het risico dat essentiële input achterwege blijft. Ook gezien de behoefte aan en de noodzaak van transparantie is het uitsluiten van een deel van de stakeholders van de consultatie niet wenselijk. Als het ministerie daarvoor toch kiest, is het naar mijn mening noodzakelijk hiervoor een goede motivering te geven. Voor de stakeholders die geen toegang krijgen tot de consultatie, is het van belang dat zichtbaar is om welke redenen zij niet mogen participeren. Daarbij speelt het in par. 5.4.4 ontwikkelde stakeholderselectiemodel een belangrijke rol.

Een voorbeeld van een deels gesloten, deels open consultatie is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie zijn vijf klankbordgroepen gevormd met stakeholders uit de verschillende stakeholdergroepen. Deze stakeholders zijn door de fiscale beleidsmedewerkers persoonlijk benaderd. In zoverre gaat het om een gesloten consultatie. Welke criteria de beleidsmedewerkers daarbij hebben gehanteerd, is niet bekend. Overigens werd daarnaast iedereen de mogelijkheid geboden zelf contact met het ministerie van Financiën op te nemen om input te leveren. In zoverre is deze consultatie een open consultatie.

In de onderstaande tabel heb ik de kenmerken van de twee uiterste varianten samengevat, aan de hand waarvan in de voorfase van een consultatie kan worden bepaald of een open dan wel een gesloten consultatievorm het meest geschikt is.

Tabel 9. De kenmerken van een open consultatie en van een gesloten consultatie

Open consultatie	*Gesloten consultatie*
Een breed publiek krijgt de mogelijkheid deel te nemen aan de consultatie	Slechts een afgebakende groep wordt geconsulteerd
Het brede bereik kan leiden tot een massaal aantal reacties	Een overzichtelijk aantal reacties, wat de analyse van de reacties vergemakkelijkt
Mogelijk reageren slechts de professionele klagers	Mogelijk wordt essentiële informatie niet verkregen

[715] Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

Risico van niet-representatieve inbreng	Risico van niet-representatieve inbreng

Om een massale inbreng van stakeholders te voorkomen, kan het vanuit het oogpunt van efficiency wenselijk zijn de doelgroep van de consultatie af te bakenen. Dat vereist wel een zorgvuldige afweging om het juiste evenwicht te vinden. Enerzijds moet de wenselijkheid om alle stakeholders te betrekken in het oog worden gehouden. Anderzijds moet overbevraging worden voorkomen. Zo merken Popelier e.a. terecht op dat het weinig zin heeft het brede publiek te consulteren over specialistische en juridisch-technische materies.[716] Als er aanleiding lijkt voor een gesloten consultatie te kiezen, is het wenselijk aan de hand van het stakeholderselectiemodel van paragraaf 5.4.4 te selecteren wie moeten worden geconsulteerd.

7.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband

Nadat de stakeholders zijn geselecteerd aan de hand van het stakeholderselectiemodel, uit paragraaf 5.4.4, kan de vraag zijn in welk organisatorisch verband de geselecteerde stakeholders worden geconsulteerd: individueel dan wel in groepsverband.

Bij een individuele consultatie wordt één stakeholder tegelijk geraadpleegd. Dit kan een belastingplichtige zijn of een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. Bij een individuele consultatie hebben de beleidsmedewerkers één op één contact met de stakeholder, zonder dat er andere stakeholders bij aanwezig zijn. Het voordeel van een individuele consultatie is dat de geconsulteerde stakeholder niet door andere stakeholders wordt beïnvloed en alle ruimte krijgt op het consultatiedocument te reageren. Een tweede voordeel van een individuele consultatie is dat een stakeholder in een individueel gesprek gezien de besloten (en informele) setting mogelijk meer durft te zeggen. Zo zullen ondernemingen hun bedrijfseconomische en strategische informatie meestal niet openbaar willen maken. Een besloten setting kan er dan ook toe leiden dat aan het ministerie meer individuele informatie wordt verschaft.

Bij een consultatie in groepsverband worden stakeholders gezamenlijk en tegelijkertijd geconsulteerd. Gedacht kan worden aan een gelijktijdige en gezamenlijke consultatie van verschillende belastingplichtigen, of van een belastingplichtige en een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. Het voordeel van een consultatie in groepsverband is dat de stakeholders tijdens de consultatie een goede wisselwerking op elkaar kunnen hebben doordat zij naar elkaar luisteren en direct op elkaar kunnen reageren. Bovendien kan het doelmatiger zijn stakeholders tegelijk te horen. Individueel consulteren is tijdrovend en zal om die reden vaak niet haalbaar zijn.

In de onderstaande tabel heb ik de kenmerken samengevat van een individuele consultatie en van een consultatie in groepsverband.

Tabel 10. De kenmerken van een individuele consultatie en van een consultatie in groepsverband

[716] P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 52.

Individuele consultatie	*Consultatie in groepsverband*
Geen beïnvloeding door andere stakeholders	Beïnvloeding door andere stakeholders mogelijk
Tijdrovende consultatievorm en om die reden vaak niet haalbaar	Efficiënt: stakeholders worden tegelijkertijd en gezamenlijk geconsulteerd
Besloten en informele setting met één op één contact	Wisselwerking van stakeholders op elkaar

Uit het oogpunt van efficiency verdient een consultatie in groepsverband de voorkeur, omdat stakeholders tegelijkertijd worden geconsulteerd. Bovendien kunnen stakeholders dan direct op elkaar reageren en van gedachten wisselen. Het nadeel van deze consultatievorm is dat niet iedereen aan bod komt door de beperkte tijd of doordat stakeholders bepaalde informatie binnen gesloten deuren willen houden[717]. Om die reden kan het bij gevoelige onderwerpen beter zijn om stakeholders individueel te consulteren. Ook kunnen stakeholders, waarvan wordt verwacht dat zij belangrijke input kunnen leveren, individueel worden geconsulteerd, zodat voldoende ruimte is om het gesprek aan te gaan. Dit kan naast een consultatie in groepsverband plaatsvinden.

7.7 Conclusie

In de paragrafen 7.2 tot en met 7.6 heb ik verschillende consultatievormen uiteengezet en hun kenmerken in kaart gebracht. De consultatievormen heb ik verdeeld in de volgende categorieën met steeds twee uiterste varianten: wettelijk voorgeschreven of niet, georganiseerd of niet, gerichte of niet-gerichte vraagstelling, open of gesloten groep stakeholders en individuele consultatie dan wel consultatie in groepsverband. Dit neemt niet weg dat tussenvarianten mogelijk zijn. In tabel 11 heb ik de kenmerken van de consultatievormen uit de paragrafen 7.3 tot en met 7.6 weergegeven. [718]

Tabel 11. De kenmerken van de verschillende consultatievormen

Kenmerken consultatievormen	
Consultatievormen: gestandaardiseerd of ad hoc	
Georganiseerde consultatie	*Ad hoc consultatie*
▪ Onderworpen aan regels en standaarden (tijdrovend) ▪ Gestructureerde en formele setting ▪ Bevoordeelde positie van stakeholders wordt voorkomen door gebruik te maken van het stakeholderselectiepoces	▪ Op korte termijn realiseerbaar (geen standaarden en regels) ▪ Een informele setting (efficiënt) ▪ Risico op een bevoordeelde positie van stakeholders

[717] Dit is overigens ook niet eenvoudig bij een individuele consultatie, gezien de vereiste transparantie.
[718] Aangezien geen keuze mogelijk is tussen een geïnstitutionaliseerde consultatie en niet-geïnstitutionaliseerde consultatie, zijn de kenmerken van deze consultatievormen niet opgenomen in de tabel.

▪ Volledige transparantie door vastlegging van de consultatieprocedure	▪ Vastlegging en openbaarmaking van de consultatie is noodzakelijk voor vereiste transparantie

Consultatievormen: gericht of niet-gericht

Gerichte consultatie	*Niet-gerichte consultatie*
▪ Risico op een te beperkte reikwijdte ▪ Bevordert een overzichtelijke analyse ▪ Geen overbodige en irrelevante opmerkingen ▪ Bevordert natuurlijke stakeholderselectie	▪ Risico op een te ruime reikwijdte ▪ Ook niet-beoogde, maar relevante input kan worden ingebracht ▪ Een massa reacties kan worden ontvangen met het risico op een overvloed aan irrelevante input ▪ Risico op politieke voorkeuren van stakeholders

Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders

Open consultatie	*Gesloten consultatie*[719]
▪ Een breed publiek krijgt de mogelijkheid deel te nemen aan de consultatie ▪ Het brede bereik kan leiden tot een massaal aantal reacties ▪ Risico dat slechts de professionele klagers reageren ▪ Risico van niet-representatieve inbreng	▪ Slechts een afgebakende groep wordt geconsulteerd ▪ Een overzichtelijk aantal reacties, wat de analyse van de reacties vergemakkelijkt ▪ Risico dat essentiële informatie niet wordt geleverd ▪ Risico van niet-representatieve inbreng

Consultatievormen: individueel of in groepsverband

Individuele consultatie	*Consultatie in groepsverband*
▪ Geen beïnvloeding door andere stakeholders ▪ Tijdrovende consultatievorm en om die reden vaak onmogelijk ▪ Besloten en informele setting met één op één contact	▪ Wisselwerking van stakeholders op elkaar ▪ Efficiënt, stakeholders worden tegelijkertijd en gezamenlijk geconsulteerd

[719] Als wordt gekozen voor een gesloten consultatie, zal aan de hand van het stakeholderselectieproces moeten worden bepaalde welke stakeholders worden geconsulteerd.

Aan de hand van de in deze tabel genoemde kenmerken kan worden bepaald in welke situatie welke variant de voorkeur verdient. Die keuze is mede afhankelijk van het doel van de consultatie, de aard van de voorgenomen wetgeving en de beschikbare middelen (de beschikbare financiële en personele capaciteit). In de onderstaande tabel heb ik per categorie weergegeven in welke situatie de voorkeur uitgaat naar welke van de twee uiterste varianten. Uiteraard kan worden gekozen voor een tussenvariant.

Tabel 12. Situaties waarin de voorkeur uitgaat naar de ene of de andere uiterste variant

Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc	
Georganiseerde consultaties	Altijd (gezien de behoefte aan transparantie), tenzij: - onvoldoende tijd beschikbaar is, - gevoelige onderwerpen aan bod komen.
Ad hoc consultaties	Wanneer weinig tijd beschikbaar is. Ingeval politiek gevoelige onderwerpen aan bod komen.
Consultatievormen: gericht of niet-gericht	
Gerichte consultaties	Altijd (vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid), tenzij wordt geconsulteerd met het doel draagvlak te identificeren en te creëren.
Niet-gerichte consultaties	Bij het consulteren met het doel draagvlak te identificeren en te creëren.
Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders	
Gesloten consultaties	Altijd (vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid), tenzij het noodzakelijk is een breed publiek te consulteren.
Open consultaties	In geval het noodzakelijk is een breed publiek te consulteren.
Consultatievormen: individueel of in groepsverband	
Consultaties in groepsverband	Altijd (vanuit het oogpunt van efficiency), tenzij: - gevoelige onderwerpen aan bod komen. - van een specifieke stakeholder zodanige relevante input wordt verwacht, dat deze stakeholder voldoende ruimte nodig heeft input te leveren.
Individuele consultaties	Ingeval gevoelige onderwerpen worden besproken. In geval van een specifieke stakeholder zodanige relevante input wordt verwacht, dat deze stakeholder voldoende ruimte nodig heeft input te leveren.

8. Consultatietechnieken

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoek ik een aantal consultatietechnieken bij de voorbereiding van fiscale wetten met het oog op hun effectiviteit.

In veel wetgevingsprocessen wordt een mix van consultatietechnieken gehanteerd, aldus de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.[720] De OESO komt in de volgende bewoordingen tot dezelfde conclusie: 'No one size fits them all. No single tool or approach will be suitable for every country of each situation, often a mix of tools and approaches will be needed'.[721] Kortom, in veel gevallen zal een mix van consultatietechnieken moeten worden gebruikt om een optimaal resultaat te behalen.

Ook bij consultatie van fiscale wetgeving wordt veelal een mix van consultatietechnieken toegepast. Bij de consultatie Modernisering Successiewet vonden, *naast* elkaar, zowel internetconsultatie als deskundigenoverleg plaats. Ook bij de consultatie Vereenvoudiging AWR werd een mix aan technieken gehanteerd: de klankbordgroepen werden zowel via e-mail geraadpleegd als tijdens een fysieke bijeenkomst.

De keuze voor een bepaalde consultatietechniek wordt doorgaans gemaakt op basis van ervaring en bekendheid met de betrokken consultatietechniek, aldus Popelier,[722] die daaraan toevoegt dat vaak routinematig naar dezelfde consultatietechnieken wordt teruggegrepen.[723]

In de volgende paragrafen behandel ik zes consultatietechnieken; schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzittingen en klankbordgroepen. Het ministerie van Financiën past al deze consultatietechnieken toe, met uitzondering van hoorzittingen. Van deze technieken – met uitzondering van de hoorzittingen – heb ik de sterke en zwakke punten tijdens mijn praktijkonderzoek bij dit ministerie kunnen onderzoeken. De hoorzittingen heb ik aan mijn selectie toegevoegd in verband met de opvallende kenmerken van deze consultatietechniek. Daarbij gaat het om de samenstelling van de groep stakeholders in dat geval: met deze consultatietechniek kan een breed publiek worden bereikt, waarbij face-to-face contact is met de stakeholders.

8.2 Verschil in de samenstelling

[720] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 17.
[721] OECD (2001). Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making, Parijs, blz. 44.
[722] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 16.
[723] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 16.

Bij elk van de zes geselecteerde consultatietechnieken kan de samenstelling van de stakeholders in beginsel op de volgende vijf punten variëren. In de eerste plaats kan het gaan om consultatie met belanghebbenden en/of deskundigen 'variatie I'. In de tweede plaats is een aantal consultatietechnieken erop gericht slechts een representatief deel van de stakeholders te consulteren, een zogenoemde gesloten consultatie. Dit in tegenstelling tot de consultatietechnieken waarbij een breed publiek de mogelijkheid krijgt deel te nemen aan de consultatie, een open consultatie 'variatie II'. In de derde plaats kan een consultatietechniek in individuele vorm plaatsvinden dan wel in groepsverband 'variatie III'. Ook kan de mate van interactie met de beleidsmedewerkers bij de geselecteerde consultatietechnieken verschillen: het kan gaan om een zogenoemde actief dan wel een passief toegepaste consultatietechniek 'variatie IV'. Tot slot kan bij een consultatietechniek per stakeholdergroep afzonderlijk worden geconsulteerd dan wel gezamenlijk met andere stakeholdergroepen 'variatie V'. In tabel 13 geef ik de variërende samenstelling van stakeholders bij de zes geselecteerde consultatietechnieken weer.

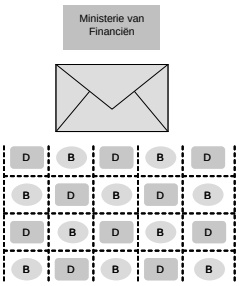
Tabel 13. De variërende samenstelling van stakeholders bij de zes consultatietechniek

	Schriftelijke consultatie	Hoorzitting	Klankbordgroep	Internetconsultatie	Belanghebbenden-overleg	Deskundigen-overleg
(I) Belanghebbenden / deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden	Deskundigen
(II) Open / gesloten consultatie[724]	Open / gesloten	Open / gesloten	Gesloten	Open	Gesloten	Gesloten
(III) Individueel / in groepsverband[725]	Individueel	In groepsverband	In groepsverband	Individueel	Individueel / in groepsverband	Individueel / in groepsverband
(IV) Actief / passief toegepaste techniek[726]	Passief	Actief	Actief	Passief	Actief	Actief
(V) een aantal stakeholdergroepen / eigen stakeholdergroep[727]	n.v.t. (geen consultatie in groepsverband)	Een aantal stakeholdergroepen	Eigen stakeholdergroep	n.v.t. (geen consultatie in groepsverband)	Eigen stakeholdergroep / een aantal stakeholdergroepen (bijvoorbeeld belastingplichtigen en belangenorganisaties)	Eigen stakeholdergroep / een aantal stakeholdergroepen (bijvoorbeeld wetenschappers en de rechterlijke macht)

8.3 De zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort

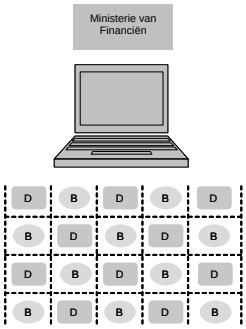
In deze paragraaf beschrijf ik de zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort. Bij elke techniek staat een figuur die de betrokken techniek in beeld brengt. Een blokje met de letter 'D' in de figuren staat voor een individuele deskundige. Een ovaal met de letter 'B', ziet op een individuele belanghebbende. Als tussen bepaalde partijen een stippellijn staat, betekent dit dat zij bij deze consultatietechniek geen onderling contact hebben.

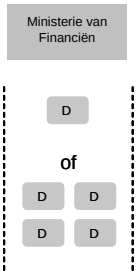
[724] Bij een open consultatie wordt een breed publiek geraadpleegd. Bij een gesloten consultatie wordt een afgebakende representatieve groep stakeholders geraadpleegd, zie paragraaf 7.2.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders.
[725] Zie paragraaf 7.2.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband.
[726] Bij een actieve consultatietechniek is direct interactie met de fiscale beleidsmedewerkers. Bij een passieve consultatietechniek wordt er eenzijdig informatie verstrekt. Er is niet direct interactie tussen stakeholders en de fiscale beleidsmedewerkers.
[727] De in hoofdstuk 6 beschreven stakeholdergroepen.



Schriftelijke consultatie
Hierbij worden de stakeholders uitgenodigd om schriftelijk op een consultatiedocument te reageren. De uitnodiging kan schriftelijk, per email of op een overheidswebsite plaatsvinden. Zowel belanghebbenden als deskundigen[728] kunnen worden geconsulteerd. De schriftelijke reacties van de geconsulteerden kunnen de vorm aannemen van een brief, antwoorden op een open vragenlijst, een paper of een ander document.[729]
Deze documenten kunnen per post of per mail naar het ministerie worden gestuurd. Bij deze consultatietechniek is geen face-to-face contact tussen het ministerie en de stakeholders en evenmin tussen de stakeholders onderling. In paragraaf 8.4.1 licht ik deze consultatietechniek nader toe.

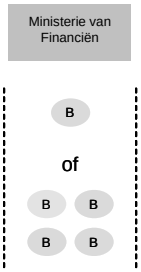
Internetconsultatie
Ook hierbij worden de stakeholders individueel verzocht deel te nemen en kan het om zowel belanghebbenden als deskundigen gaan. Ze worden verzocht hun reactie op internet, bijvoorbeeld een website, te plaatsen Ook bij deze consultatietechniek is er geen face-to-face contact met de stakeholders. De informatie wordt via internet uitgewisseld. In beginsel is er geen mogelijkheid voor de stakeholders om op elkaar te reageren. Echter, er kan een discussie op het internet worden gestimuleerd door middel van forum of een chatbox. In paragraaf 8.4.2 ga ik nader op deze consultatietechniek in.



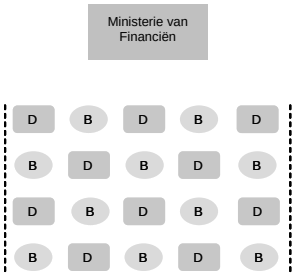


Deskundigenoverleg
Hierbij wordt gedurende enkele uren een zeer gericht en diepgaand face-to-face gesprek met deskundigen gevoerd. Het overleg vindt al dan niet gegroepeerd plaats. Slechts een representatief deel van de deskundigen zal worden uitgenodigd. Na een grondig debat over de discussiepunten met de beleidsmedewerkers en eventueel andere deskundigen, worden concrete adviezen over de voorgenomen fiscale wet geformuleerd.[730] In paragraaf 8.4.3 licht ik deze consultatietechniek nader toe.

Belanghebbendenoverleg
Hierbij wordt een uitgebreid, gericht en diepgaand face-to-face gesprek met met belanghebbenden gevoerd. Er wordt een kleine groep belanghebbenden of een individuele belanghebbende uitgenodigd.[731] Tijdens het overleg is er zowel interactie tussen de beleidsmedewerkers en de geconsulteerden, als – indien er meer belanghebbenden gelijktijdig worden geconsulteerd – tussen belanghebbenden onderling. In paragraaf 8.4.4 ga ik op deze techniek nader in.



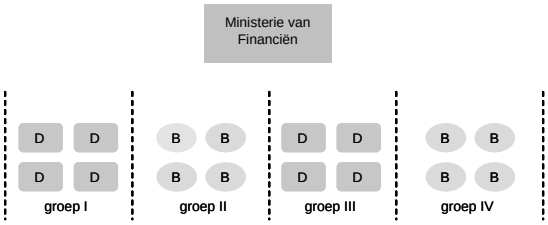
[728] Zie voor de betekenis van de begrippen 'belanghebbenden' en 'deskundigen' paragraaf 2.3.
[729] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70.
[730] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 85.
[731] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 80.



Hoorzitting

Een hoorzitting begint met een plenaire introductie door een beleidsmedewerker. Vervolgens krijgen de uitgenodigde stakeholders de mogelijkheid vragen te stellen en opmerkingen te formuleren.[732] Een hoorzitting kan voor iedere belanghebbende en deskundige toegankelijk zijn. Ook kan worden gekozen voor een gesloten variant, waarbij een representatief deel van de stakeholders wordt uitgenodigd. Bij een hoorzitting wordt iedereen tegelijkertijd geconsulteerd. De genodigden hebben daarbij de mogelijkheid direct op elkaar te reageren en kunnen met de beleidsmedewerkers in gesprek gaan. In paragraaf 8.4.5 licht ik deze techniek nader toe.

Klankbordgroepen



Een klankbordgroep wordt samengesteld door een representatief deel van de stakeholders te selecteren. Dit kunnen deskundigen zijn, maar ook belanghebbenden. Met de klankbordgroep wordt gedurende enkele uren een zeer gericht en diepgaand face-to-face gesprek georganiseerd. De klankbordgroepen komen niet met andere klankbordgroepen in contact, maar kunnen wel met stakeholders binnen hun eigen klankbordgroep en met de fiscale beleidsmedewerkers overleg voeren. In paragraaf 8.4.6 ga ik op deze techniek nader in.

8.4 De keuze voor een van de zes consultatietechnieken; toetsingskader

Nadat het besluit is genomen om een wetgevingsconsultatie uit te voeren en het doel van de consultatie is omschreven, dient een geschikte consultatietechniek te worden bepaald. In de praktijk wordt de keuze voor een consultatietechniek met name gemaakt op basis van ervaringen.[733] Dit is niet altijd de meest efficiënte en meest effectieve consultatietechniek. Loyens en Van de Walle hebben een stappenplan opgesteld voor het kiezen van een geschikte consultatietechniek.[734] Voor 28 consultatietechnieken betogen zij wanneer deze bij voorkeur worden toegepast en met welke aspecten bij die toepassing rekening moet worden gehouden. Hiervoor hebben zij het participatieniveau, de doelgroep, de kostprijs en de te bereiken doelstelling van de verschillende consultatietechnieken bepaald. Dit onderzoek was gericht op het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling in België en dus niet alleen op fiscale wetgeving. Hun onderzoek gaf mij desalniettemin veel nuttige aanknopingspunten.

[732] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 44.
[733] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.
[734] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, hst. 2.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 behandel ik drie onderwerpen. In de eerste plaats beschrijf ik de kenmerken van zes consultatietechnieken.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 schets ik in de tweede plaats de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken aan de hand van een toetsingskader. Het toetsingskader bestaat uit vier elementen. Ten eerste beoordeel ik de uitvoerbaarheid van de consultatietechniek. Daarbij kijk ik zowel naar de werklast voor het ministerie, als naar de werklast voor de stakeholders.
Ten tweede onderzoek ik het tijdsbeslag van de consultatietechniek. Daarbij richt ik mij op de tijd die nodig is om de in hoofdstuk 5 beschreven consultatieprocedure te volgen. Ten derde beoordeel ik de consultatietechnieken op de kwalitatieve input. Kan door gebruik te maken van de consultatietechniek worden verwacht dat nuttige informatie zal worden verkregen? Tot slot onderzoek ik de kwantitatieve input van de stakeholders bij de verschillende consultatietechnieken.
Aan het eind van dit hoofdstuk zal ik in een tabel samenvatten op welke punten de zes consultatietechnieken goed, neutraal dan wel slecht scoren. Een plus '(+)' betekent dat de consultatietechniek op het desbetreffende punt goed scoort. Bij een min '(–)' wordt op dat punt slecht gescoord. Een plus/min-score '(+/-)' betekent dat op dit punt neutraal wordt gescoord.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 breng ik in de derde plaats een koppeling aan tussen de doelgroep en de functie (doelstelling) van de consultatie enerzijds en de consultatietechniek anderzijds. Vertrekkende vanuit mijn conclusie in hoofdstuk 6 met betrekking tot de geschiktheid van stakeholders om de in hoofdstuk 4 geschetste doelen te bereiken door te consulteren, zoek ik in de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 naar de meest geschikte consultatietechniek. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt onderstaande tabel die volgt uit mijn conclusies en aandachtspunten van hoofdstuk 6 (De keuze van fiscale stakeholders gelet op het doel van consultatie) en tabel 5.

Tabel 14. De doelen die naar verwachting kunnen worden bereikt door de samengestelde stakeholdergroepen te consulteren

Doel 1: Alternatieven aanreiken (praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)	♠
Doel 2: Inzichtelijk maken van (on)gewenste (neven)effecten (praktijkdeskundgen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)	♠
Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen (betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen)	♥
Doel 4: Draagvlak toetsen en creëren (betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen)	♦
Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgeving en de belastingplichtigen (betrokkenen)	♦

Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)	♠

Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen wet *(praktijkdeskundigen, betrokkenen en uitvoeringsdeksundigen)*	♣

♠ Situatie 1
♥ Situatie 2
♦ Situatie 3
♣ Situatie 4

Uit deze tabel blijkt *welk* doel met consultatie kan worden bereikt en *wie* daarbij moet worden betrokken. In dit hoofdstuk is vervolgens de vraag aan de orde *hoe* – door middel van welke consultatietechniek – het doel kan worden bereikt. Uit tabel 14 blijkt dat de samenstelling van de stakeholdergroepen bij het bereiken van een aantal doelen overeen komt (gecategoriseerd per kleur). Deze doelen voeg ik samen, waarna vier situaties resteren.

Situatie 1 – Het verkrijgen van wetstechnische input van praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen. Zij kunnen alternatieven blootleggen (functie 1), effecten en neveneffecten inzichtelijk maken (functie 2) en de kwaliteit van de voorgenomen fiscale wet controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (functie 6).

Situatie 2 – Het verkrijgen van maatschappelijke input van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen. Zij kunnen maatschappelijke belangen in kaart brengen (functie 3).

Situatie 3 – Belangenbehartiging door consultatie van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen. Door betrokkenen te consulteren kan de verhouding tussen de wetgever en de belastingplichtigen worden verbeterd (functie 5). Tevens kan door het consulteren van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen draagvlak worden getoetst en gecreëerd (functie 4)

Situatie 4 - Het anticiperen op de voorgenomen wet. Door het verstrekken van informatie aan praktijkdeskundigen, betrokkenen en interne stakeholders kunnen zij op de voorgenomen fiscale wet anticiperen (functie 7).

Bij elke consultatietechniek onderzoek ik voor welke van de vier geschetste situaties de consultatietechniek het meest geschikt is om een optimaal resultaat te behalen. Een vinkje '√' betekent dat de consultatietechniek naar mijn verwachting in die situatie in beginsel geschikt is om een effectief resultaat te behalen. Een kruisje 'X' betekent dat de consultatietechniek naar mijn verwachting minder geschikt is om een effectief resultaat te behalen. In tabel 28 in paragraaf 8.5 vat ik samen welke consultatietechnieken geschikt zijn om de functies (doelen) van de consultatie te realiseren.

Een belangrijk aandachtspunt bij het selecteren van een geschikte consultatietechniek is dat elke consultatie maatwerk vergt. Maatwerk betekent dat de in het onderzoek beschreven consultatietechnieken geen recepten zijn die zonder meer kunnen worden toegepast. [735] Dit hoofdstuk kan dan ook slechts worden gebruikt als handvat voor het selecteren van een geschikte consultatietechniek. De exacte keuze voor een consultatietechniek is mede afhankelijk van de aard van de voorgenomen wetgeving, de omvang en bereikbaarheid van stakeholders en de middelen die ter beschikking staan, zoals de financiële en personele capaciteit.[736]

Bij de keuze voor een consultatietechniek moet ook het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.[737] Uit dit beginsel volgt dat de lasten niet onevenredig zwaar mogen zijn, in het licht van de doelen die de consultatie beoogt te dienen.[738] Aan de hand van een onderzoek van De Moor-Van Vugt zal ik het evenredigheidsbeginsel bij de keuze voor een consultatietechniek concretiseren aan de hand van vier criteria.[739] In de eerste plaats moet worden bepaald welke doelstellingen met de consultatie worden nagestreefd. Vervolgens moet worden nagegaan met behulp van welke consultatietechnieken die doelstellingen kunnen worden bereikt (het geschiktheidscriterium). Het derde criterium, het noodzakelijkheidscriterium, houdt in dat onderzocht moet worden welke consultatietechniek het minst ingrijpend is voor alle betrokkenen. Tot slot moet worden beoordeeld of de geselecteerde consultatietechniek in een evenredige verhouding staat tot het te dienen doel, gezien de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze als gevolg van de consultatietechniek worden geschaad.

8.4.1 Consultatietechniek 1: schriftelijke consultatie

8.4.1.1 Vorm en varianten

Bij een schriftelijke consultatie worden stakeholders uitgenodigd om schriftelijk op een consultatiedocument te reageren. Bij deze consultatietechniek kunnen zowel belanghebbenden als deskundigen worden geconsulteerd. Stakeholders hebben bij een schriftelijke consultatie niet de mogelijkheid om op elkaar te reageren. Ook is er geen directe interactie met het ministerie. Om die reden kan worden gesproken van een passieve consultatietechniek.

Het ministerie kan kiezen of de consultatie voor een ieder toegankelijk is of dat slechts een afgebakende groep stakeholders wordt geconsulteerd.

[735] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 7.
[736] P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56 en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 59.
[737] P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 73.
[738] A.J.C. de Moor-van Vugt, Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (diss. KU Brabant), Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 266.
[739] A.J.C. de Moor-van Vugt, Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (diss. KU Brabant), Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 267.

De schriftelijke reacties van stakeholders kunnen in de vorm van een brief, antwoorden op een open vragenlijst, een paper of een ander document naar het ministerie worden gestuurd. Dit kan per post (bijvoorbeeld een antwoordnummer) of een daarvoor vermeld e-mailadres.

Het consultatiedocument en de begeleidende tekst moeten zo worden opgesteld dat de stakeholders worden gestimuleerd in hun reactie voldoende details en een heldere argumentatie te verschaffen. Het kan van belang zijn stakeholders uit te nodigen om zo nodig bewijsstukken mee te sturen.

Ook al wordt aan de stakeholders gevraagd schriftelijk te reageren op een consultatiedocument, toch speelt ook e-mail contact een belangrijke rol. E-mailprogramma's worden veel gebruikt voor informele contacten, voor het uitwisselen van concepten en voor overleg.[740] Dat impliceert een versnelling van werkprocessen. Ook het vervolgtraject kan door moderne communicatietechnieken als e-mail sneller dan vroeger doorlopen worden. Uit onderzoek van Zuurmond c.s. blijkt dat beleidsmedewerkers vaak de e-mail gebruiken om al dan niet officiële voorontwerpen binnen hun netwerk te verspreiden. Waar vroeger commentaren per formele brief werden uitgewisseld, wordt nu via e-mails (soms binnen enkele uren) op een voorstel gereageerd.[741]

Een voorbeeld van een schriftelijke consultatie is de consultatie Vennootschapsbelasting. Meerdere keren is deze consultatie aangeduid als een internetconsultatie. Echter, naar mijn mening is dit een schriftelijke consultatie. Alleen de uitnodiging aan de consultatie deel te nemen is via internet verzonden, waarna de geconsulteerden hun reacties per e-mail (of post) hebben ingezonden. Hun reacties zijn niet gepubliceerd. Ook was bij deze consultatie geen onderlinge discussie mogelijk. In de fiscale literatuur is de consultatie Vennootschapsbelasting geprezen, [742] omdat het consultatiedocument verhelderend was en veel van de reacties in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Het consultatiedocument heeft 87 reacties opgeleverd, waaronder een brief namens 68 bedrijven.[743]

Een ander voorbeeld van een schriftelijke consultatie is de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid. Bij deze consultatie zijn stakeholders – belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden – eveneens via internet uitgenodigd hun reactie schriftelijk in te dienen.

8.4.1.2 Sterke en zwakke punten van schriftelijke consultaties

De schriftelijke consultatietechniek heeft een aantal sterke en een aantal zwakke punten. Zoals ik al eerder heb opgemerkt, neemt deze consultatietechniek een passieve vorm aan: er is slechts eenrichtingsverkeer. De stakeholders dienen hun reacties in en daarmee eindigt het contact in beginsel. Er is geen mogelijkheid tot discussie. Hierdoor is de inspanning door de stakeholder beperkt tot het indienen van een schriftelijke reactie (inspanning stakeholder +/−).[744] Overigens kan het opstellen van een reactie

[740] A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürman, S. Rust en M.Groothuis. Preadvies, Wetgeving en ICT-toepassingen, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005, blz. 13.
[741] A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürman, S. Rust en M.Groothuis. Preadvies, Wetgeving en ICT-toepassingen, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005, blz. 37.
[742] Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.
[743] Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, Vakstudie Nieuws 2009/42.11, blz. 12-13.
[744] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

de stakeholder veel tijd en energie kosten. [745] De omvang van de reacties van stakeholders kan sterk variëren, van een paar regels tot enkele bladzijden. Het ministerie moet alle reacties analyseren en van feedback voorzien. Dat kan veel personele capaciteit bij het ministerie vergen (inspanning ministerie −). Deze consultatietechniek kan ook voor het ministerie heel tijdrovend zijn (benodigde tijd −).

Zoals blijkt uit de consultatie Vennootschapsbelasting en de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid, kunnen de stakeholders via internet worden uitgenodigd. Die variant leidt tot een groot bereik van stakeholders. Maar waarschijnlijk is de responsgraad bij deze variant laag, omdat een uitnodiging via internet minder activerend werkt dan het individueel benaderen van stakeholders (kwantitatieve input −).[746]

Een schriftelijke consultatie is geen geschikt instrument om opvattingen van het brede publiek in kaart te brengen.[747] Vooral georganiseerde stakeholders en experts nemen er deel aan, omdat zij over de nodige kennis, vaardigheden en tijd beschikken. [748] Bovendien vergt het tijd en energie om een schriftelijke reactie op te stellen, wat niet stimuleert om aan de consultatie deel te nemen, tenzij men een (groot) belang heeft.

De omstandigheid dat stakeholders hun gedachtegang op papier zetten en daartoe nadere informatie kunnen verzamelen, waarvoor ze ook voldoende tijd krijgen, zal hen ertoe stimuleren gevarieerde en gedetailleerde informatie te verstreken (kwalitatieve input +).[749] Deze informatie kan bestaan uit wetstechnische input en maatschappelijke input. Dit inhoud van de reactie hangt af van de achtergrond van de stakeholders (zie hfdst. 6).

Een aandachtspunt bij het gebruiken van deze consultatietechniek is het risico dat voornamelijk tegenstanders, professionele klagers, aan de consultatie zullen deelnemen.[750] Dit kan een vertekend beeld van de betrokken belangen opleveren. Dit risico is overigens ook bij de andere consultatietechnieken aanwezig.

Aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader geef ik de sterke en zwakke punten van een schriftelijke consultatie in tabel 16 schematisch weer.

Tabel 15. De sterke en zwakke punten van een schriftelijke consultatie

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Schriftelijke consultatie	-	+/-	-	+	-

[745] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 71.
[746] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.
[747] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.
[748] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 71.
[749] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70.
[750] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

8.4.1.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie

Het is de vraag of een schriftelijke consultatie naar verwachting geschikt is om een nuttige bijdrage te leveren in de in paragraaf 8.4 vier geschetste situaties. Aangezien voor de belangenbehartiging (situatie 3) en voor het anticiperen op de voorgenomen wet (situatie 4) een breed publiek moet worden bereikt, lijkt een schriftelijke consultatie geen geschikte techniek om deze doelen te bereiken. Met een schriftelijke consultatie is het immers niet eenvoudig een breed publiek te bereiken. Voor het verkrijgen van wetstechnische (situatie 1) en maatschappelijke input (situatie 2), is de schriftelijke consultatietechniek bij uitstek wel geschikt. Stakeholders krijgen voldoende tijd (als er een redelijke termijn wordt gesteld) om hun gedachtegang op papier te zetten en informatie te verzamelen. Zo kunnen de stakeholders wetstechnische informatie verschaffen en ook maatschappelijke kennis verzamelen en hun ervaringen overbrengen.

Hierna geef ik dit schematisch weer.

Tabel 16. Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	**X**
Situatie 4 – Anticiperen	**X**

8.4.2 Consultatietechniek 2: internetconsultatie

8.4.2.1 Vorm en varianten

Een moderne consultatietechniek is de internetconsultatie, ook wel elektronische consultatie of webconsultatie genoemd.[751] Ook hierbij worden de stakeholders individueel verzocht deel te nemen en kan het om zowel belanghebbenden als deskundigen gaan. Bij een internetconsultatie kunnen stakeholders hun reactie op het consultatiedocument op internet plaatsen. Veelal is er bij deze consultatietechniek geen mogelijkheid in discussie te gaan met andere stakeholders en met de fiscale beleidsmedewerkers. Echter, er kan discussie op het internet worden gestimuleerd door het openen van een forum of een chatbox.

Op 24 juni 2009 is het Rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving van start gegaan. Hiervoor is de website www.internetconsultatie.nl in het leven geroepen. In het kader van het experiment internetconsultatie wetgeving zouden alle ministeries gedurende twee jaren voor ten minste 10% van de voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur een internetconsultatie uitvoeren. In de periode vanaf de start van het experiment internetconsultatie wetgeving op 24 juni 2009 tot en met 1 juni 2011 zijn 105 voorstellen voor consultatie via de website www.internetconsultatie.nl aangeboden. Het bleek volgens het evaluatierapport niet eenvoudig om binnen de ministeries voldoende voorstellen voor internetconsultatie te selecteren. Veel departementale medewerkers waren sceptisch over de meerwaarde en vreesden dat het

[751] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 57-58.

uitvoeren van internetconsultatie veel extra tijd en capaciteit zou vergen.[752] Bij het experiment met internetconsultatie is gekozen voor het openen van een webpagina, waarop belanghebbenden en deskundigen een bericht konden achterlaten of een pdf-document konden uploaden. Deze site was voor iedereen toegankelijk. Bij deze vorm van digitale consultatie wordt geen mogelijkheid geboden tot een dialoog of overleg tussen stakeholders en de beleidsmedewerkers. Deze consultatietechniek heeft dan ook een passieve vorm.

Een voorbeeld van een internetconsultatie is de consultatie Modernisering Successiewet. Deze consultatie vond plaats in het kader van het experiment internetconsultatie wetgeving. Voor deze consultatie is de website www.schenkenerfbelasting.nl in het leven geroepen; deze is inmiddels uit de lucht.[753] Op deze website werd een document beschikbaar gesteld waarin een standpunt werd gevraagd met betrekking tot een viertal punten. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden overige adviezen te verstrekken. Via deze website zijn meer dan 150 reacties binnengekomen.

Daarnaast is, op 14 april 2011, het conceptwetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak ter consultatie aangeboden. Dit vond plaats op de website voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl). Het conceptwetsvoorstel had betrekking op wijzigingen van het fiscale procesrecht. De meest opvallende was de openbare behandeling ter terechtzitting van belastingzaken. Tot en met 26 mei 2011 kreeg iedereen die privé of professioneel bij een fiscale rechtszaak was betrokken, de mogelijkheid op het conceptwetsvoorstel te reageren. Het doel van deze internetconsultatie was volgens de website om een ieder in de gelegenheid te stellen te reageren. Op de website staat wat met de inkomende reacties zal worden gedaan:

> ‘De ingekomen reacties worden meegenomen bij de uiteindelijke beslissing of en in welke vorm het wetsvoorstel wordt ingediend. De uitkomst van de consultatie zal aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.’

De internetconsultatie heeft tot 30 reacties van stakeholders op de website voor internetconsultatie geleid.

Een ander voorbeeld van een internetconsulatie is de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Het conceptwetsvoorstel bevatte een nieuw heffingssysteem bij sommige aanslagbelastingen. Belastingplichtigen, fiscaal gemachtigden, adviseurs en andere bijstandsverleners kregen tot 18 oktober 2012 de mogelijkheid hun input te leveren. Op alle onderdelen van het wetsvoorstel was een reactie mogelijk. Het doel van deze consultatie was om belanghebbenden en het gehele publiek bij het wetgevingstraject te betrekken. Op de website voor internetconsultatie zijn de reacties van achttien stakeholders geplaatst.

8.4.2.2 Sterke en zwakke punten van internetconsultaties

Een internetconsultatie kent een aantal sterke en zwakke punten.

[752] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, blz. 131-140.
[753] Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, Vakstudie Nieuws 2009/42.11, blz. 12-13.

In de eerste plaats, zo blijkt uit de evaluatie van het rijksbrede experiment met 'internetconsultatie wetgeving', is het capaciteits- en tijdsbeslag van de beleidsmedewerkers een aandachtspunt (inspanning ministerie +/−).[754] Of dit een groot probleem is, is naar mijn mening afhankelijk van de complexiteit van de voorgenomen wet en de inhoud en omvang van de respons. Enerzijds kunnen de beleidsmedewerkers vanaf hun werkplek de werkzaamheden uitvoeren, zoals het plaatsen van consultatiedocumenten op de website en het lezen en verwerken van de ontvangen reacties.[755] Bovendien is het beheer van de reacties eenvoudig, doordat alles digitaal wordt aangeleverd. Anderzijds kan het analyseren van de respons wel veel tijd kosten.[756] Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie wetgeving blijkt dat een kwart van de medewerkers van alle ministeries die een internetconsultatie hebben uitgevoerd, hieraan 40 uur of meer heeft besteed. Ruim een derde van de medewerkers heeft circa acht uur aan de internetconsultatie besteed. Daarnaast hebben de departementale medewerkers tijd besteed aan het schrijven van de teksten voor het consultatiedocument en het werken met de website.

Uit de evaluatie blijkt dat naar de mening van de beleidsmedewerkers het totale capaciteitsbeslag beter verdeeld kan worden. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid de directie voorlichting bij de internetconsultatie te betrekken.[757] Een internetconsultatie vraagt immers ook om een extra communicatieve inspanning.[758] Er moet gericht worden gecommuniceerd met de stakeholders over de lopende en komende consultaties. Bovendien moet de website worden opgesteld en bijgehouden. Bij de consultatie Modernisering Successiewet hebben de beleidsmedewerkers met de directie Communicatie van het ministerie van Financiën samengewerkt, onder meer voor het opstellen van de vragenlijst voor de internetconsultatie.[759]

Een ander aandachtspunt van internetconsultatie is het tijdsbeslag. Het gevolg van consulteren via internet is dat de stakeholders niet face-to-face worden benaderd, waardoor een redelijke termijn moet worden geboden waarbinnen de reacties kunnen worden ingediend. Vervolgens moeten de reacties worden geanalyseerd. Dit brengt met zich dat een internetconsultatie zich over een langere tijd uitstrekt, zij het dat binnen deze tijd een grote groep stakeholders kan worden benaderd (benodigde tijd +/−).

Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt niet dat de stakeholders klachten over omvang van de benodigde inspanning hebben. Dit is begrijpelijk. Immers een sterk punt van internetconsultaties is dat bij deze consultatietechnieken weinig inspanning door stakeholders wordt verricht (inspanning stakeholder +). De deelname van stakeholders is niet gebonden aan tijd of plaats, waardoor zij zelf kunnen bepalen wanneer zij binnen de gestelde termijn hun reactie op de website plaatsen. Stakeholders hebben de tijd informatie te verzamelen en hun gedachten te vormen. Wel is bij de evaluatie de opmerking gemaakt dat een meer toegankelijke tekst in het consultatiedocument het plaatsen van een reactie eenvoudiger zou maken.

[754] Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.
[755] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.
[756] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[757] Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.
[758] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[759] Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.

Een ander sterk punt van internetconsultatie is dat zonder veel praktische problemen op een snelle en efficiënte manier veel informatie door een grote en gevarieerde groep stakeholders kan worden verstrekt (kwantitatieve input +).[760] Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie wetgeving blijkt dat met internetconsultatie een breed publiek kan worden bereikt. [761] Zo is opgemerkt dat bij diverse consultaties stakeholders zijn bereikt die anders niet bij consultaties betrokken worden. Het gaat dan vaak om kleine ondernemers en om belastingplichtigen.[762] Dat het lukt de kleine ondernemers en belastingplichtigen via internetconsultatie te bereiken die anders niet bij consultaties worden betrokken, komt door het laagdrempelige karakter van deze consultatietechniek, het participeren vanuit huis. [763] De deelname aan een internetconsultatie is niet gebonden aan tijd en plaats. [764] Wel blijkt dat het onderwerp en de mate waarin stakeholders weten dat een voorgenomen wet ter consultatie op de website is geplaatst, hiervoor bepalend zijn.

Het risico bestaat dat bij een internetconsultatie een overvloed aan uiteenlopende, deels niet relevante, reacties wordt ontvangen. Een voorbeeld hiervan zijn de reacties die zijn ontvangen bij de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. Bij deze consultatie werd een ieder in de gelegenheid gesteld om op het wetsvoorstel te reageren. 'Reacties zijn welkom ten aanzien van het gehele wetsvoorstel.'[765] De vraag was: 'Hoe kijkt u aan tegen het wetsvoorstel?'. Daarnaast is de mogelijkheid geboden een document aan de reactie toe te voegen. De 41 op internet geplaatste reacties op deze consultatie waren afkomstig van beroepsorganisaties, belastingplichtigen, belangenorganisaties, belastingadviseurs, een wetenschapper en medewerkers van de Belastingdienst.

Door de open vraagstelling kwamen er tal van verschillende reacties, deels vooral vanuit een gevoel van rechtvaardigheid, zoals:

> '(…) Ga dit eerst maar eens regelen zodat de Nederlandse burgers niet bestolen worden. Wat voor democratie leven we nu eigenlijk. Het is een schandaal.'[766]

De ruimte om deze opmerkingen te plaatsen is door de brede vraagstelling ontstaan en doordat er bij internetconsultaties niet iemand is die de discussie leidt en het onderwerp ter discussie afbakent. De vraag is wat met dit soort algemene reacties die vooral vanuit een gevoel van rechtvaardigheid zijn gegeven, moet worden gedaan. Het waren bij deze consultatie met name opmerkingen van een enkele belastingplichtige. Betekent zo'n reactie dat er geen draagvlak is voor de voorgenomen wet? Heeft deze belastingplichtige een slechte dag gehad en denk hij er morgen anders over?

Een ander voorbeeld van een reactie van een belastingplichtige die ook geen voorstander is van openbaarheid van belastingrechtspraak, is de volgende:

---

[760] W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.
[761] Overigens kan ook worden gekozen voor een doelgroepgerichte internetconsultatie, waarbij de consultatie niet voor een ieder op staat, maar slechts een deel van de stakeholders wordt geconsulteerd.
[762] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.
[763] W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.
[764] Brief minister over nota 'Vertrouwen in wetgeving', Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr 1.
[765] Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.
[766] Reactie geplaatst d.d. 2 mei 2011, afkomstig van een belastingplichtige wonende in Breda. Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

> ‘Zou u nog gerust gaan slapen indien wereldwijd (de samenstelling van) uw inkomen en vermogen bekend is? Zou u dan niet vrezen voor onguur volk op uw stoep op elk tijdstip van de dag, of erger nog: ‘s- nachts rammelend aan het raam van uw slaapkamer of de keukendeur? Mij dunkt van wel. Zou de goegemeente niet op een andere wijze tegen u aankijken en over u praten indien zij op de hoogte zou zijn van finesses van uw financiële huidhouding? (…) De beslotenheid van de belastingrechtspraak waarborgt dan ook niet alleen de persoonlijke levenssfeer, maar ook de toegang tot de belastingrechter. Het lijkt mij dat deze waarborgen moeten worden gekoesterd en daar geen afbreuk aan moet worden gedaan.’

De toonzetting van deze reactie is een andere dan die van de daarvóór geciteerde reactie. Maar uit beide genoemde reacties blijkt dat deze twee belastingplichtigen geen voorstander van het voorgelegde wetsvoorstel waren. Dienen reacties als deze twee reden te zijn om het wetsvoorstel niet door te zetten? Juist bij een internetconsultatie, waarbij het risico bestaat dat er massaal reacties worden geplaatst, is het raadzaam de reacties van stakeholders goed te structureren zoals weergegeven in figuur 8 (paragraaf 5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders) om het analyseproces te vergemakkelijken.

Een nadeel van deze consultatietechniek is dat alleen op basis van zelfselectie op het consultatiedocument wordt gereageerd. Er wordt immers geen steekproef uit de stakeholders getrokken. Daardoor bestaat het risico dat de deelnemers geen representatieve groep vormen. Immers, er is enerzijds geen enkele beperking aan het aantal deelnemers dat wordt uitgenodigd, terwijl anderzijds maar een beperkt deel van de stakeholders – op basis van zelfselectie – daadwerkelijk aan de consultatie deelneemt. Dat maar een beperkt deel van de genodigde deelnemers daadwerkelijk deelneemt aan de consultatie, is als volgt verklaarbaar. Ten eerste uit feit dat een groot deel van de belastingplichtigen zich niet betrokken voelen bij de totstandkoming van fiscale wetgeving. Bovendien is fiscale wetgeving veelal te complex voor een doorsnee belastingplichtige of te ver buiten het interessegebied. Ook zal het tijdsbeslag een rol spelen. Tot slot zal er nog steeds een digitale kloof – het verschil tussen diegenen die kunnen profiteren van digitale technologie en zij die dit niet kunnen – bestaan, die de laatste groep belemmert daadwerkelijk aan de consultatie deel te nemen.

Het is dan ook verklaarbaar dat de website voor internetconsultatie weliswaar veelvuldig is bezocht, maar dat een groot deel van de bezoekers ervoor heeft gekozen geen reactie te plaatsen. Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat de website www.internetconsultatie.nl in 2009 en 2010 ruim 497.000 keer is bezocht door in totaal circa 181.800 bezoekers, die gemiddeld 22,5 minuut op de site hebben gekeken.[767] Twintig procent van de bezoekers heeft vaker dan één keer de website bezocht. Het grootste aantal reacties op een consultatie bedroeg 2.082. Er zijn ook een paar voorstellen geweest waarop geen enkele reactie is ontvangen.[768] Deze cijfers hebben betrekking op alle consultaties – ten aanzien van voorgenomen fiscale en niet-fiscale wetgeving – die op de website voor internetconsultatie zijn geplaatst.

[767] Brief minister met het Kabinetsstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.
[768] Brief minister met het Kabinetsstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

Een voorbeeld van een fiscale internetconsultatie waaraan maar een heel klein aantal stakeholders heeft deelgenomen, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. De reacties op deze consultatie zijn gedurende de consultatie gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl., met uitzondering van die reacties waarvan de inzender te kennen had gegeven dat zijn reactie niet openbaar mocht worden gemaakt. Bovendien zijn beledigende en aanstootgevende uitspraken niet gepubliceerd.

In totaal zijn 30 reacties online gepubliceerd. Van deze 30 openbare reacties zijn er 17 van burgers afkomstig. Zeven reacties zijn door belastingadviseurs ingestuurd en drie door beroepsorganisaties. Daarnaast hebben een wetenschapper en een belangenorganisatie input verstrekt.[769] Overigens moet worden opgemerkt dat deze categorisering van inzenders is gebaseerd op de omschrijving die de inzenders zelf op internet hebben gegeven. Bij de berekening van het totaal aantal van 30 reacties is er geen rekening gehouden dat een inzender meer petten op kan hebben. Een voorbeeld hiervan is een belastingadviseur die tevens wetenschapper is. In dit onderzoek heb ik de omschrijving op de website doorslaggevend geacht. Bij de consultatie Vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst zijn slechts 18 reacties op internet geplaatst. De consultatie Modernisering Successiewet heeft daarentegen ruim 150 reacties opgeleverd.[770]

Het aantal reacties wordt mede bepaald door de wijze waarop bekendheid aan de consultatie is gegeven. Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat het uitbrengen van een persbericht, waarin op de internetconsultatie wordt geattendeerd, effectief werkt.[771] Daarnaast kan bekendheid aan de internetconsultatie via een link op de site van het ministerie van Financiën worden gegeven en via e-mailberichten naar bij het ministerie van Financiën bekende belangstellenden.[772] Dit soort technieken zorgt tevens ervoor dat internetconsultatie een goede techniek is om informatie aan stakeholders te verstrekken, als gevolg van het grote en brede bereik. Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt dat de website niet alleen wordt bezocht door stakeholders die reacties geven op voorstellen. Er zijn ook veel stakeholders die graag informatie willen ontvangen over de inhoud van de wet die in de maak is en over de voortgang van het wetgevingsproces.[773]

Een zwak punt van internetconsultatie is dat deze techniek geen mogelijkheid biedt tot een directe communicatie over en weer en tussen stakeholders onderling (kwalitatieve input -).[774] Bij een consultatietechniek waarbij direct contact is, zal meestal meer, sneller en concretere informatie worden verkregen. Bij onduidelijkheden kan de beleidsmedewerkers direct om opheldering worden gevraagd. Bij een consultatietechniek waarbij direct contact is, kan bovendien een onderlinge discussie tussen stakeholders ontstaan. Dit kan tot begrip voor elkaars positie leiden en bijdragen aan de uitwisseling van kennis.[775]

[769] Zie rapportage internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak.
[770] Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.
[771] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[772] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[773] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.
[774] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.
[775] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.

Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat de inhoud van de (serieuze) reacties varieert. Soms geeft men alleen aan dat men het voorstel goed of juist slecht voorstel vindt. Vaker doet men concrete suggesties tot verbetering of aanvulling van voorstellen. De minister van Justitie heeft er bij de aanbieding terecht op gewezen dat, ook als suggesties voor aanpassing van het wetsvoorstel niet zinvol zijn, ze nog wel duidelijk kunnen maken dat de toelichting moet worden verbeterd:

> 'Suggesties zijn niet altijd bruikbaar of relevant voor het betreffende voorstel, maar maken bijvoorbeeld duidelijk dat de toelichting op het voorstel verbeterd moet worden om helder te maken wat de regeling beoogt en betekent. Ook geven de reacties beter inzicht in de standpunten van doelgroepen ten aanzien van specifieke onderdelen van een regeling.'[776]

De sterke en zwakke punten van internetconsultaties heb ik in tabel 18 samengevat aan de hand van het in paragraaf 8.4 genoemde toetsingskader.

Tabel 17. De sterke en zwakke punten van internetconsultaties

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Internetconsultatie	+/-	+	+/-	-	+

8.4.2.3 Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties

In welke van de vier in paragraaf 8.4 vermelde situaties is een internetconsultatie geschikt om toe te passen? Bij de reacties die op www.internetconsultatie.nl zijn gepubliceerd, valt mij op dat, als een belastingplichtige reageert, dit in veel gevallen geen reactie van technische aard is. Meestal staat in die reacties de rechtvaardigheid van de voorgestelde wet centraal.[777] Internetconsultatie is dan ook bij uitstek een geschikte techniek om draagvlak te toetsen en voor zover mogelijk te creëren (situatie 3).[778] Er kan immers een breed publiek worden bereikt.

Gezien het brede publiek dat kan worden bereikt met een internetconsultatie, is deze consultatietechniek ook geschikt om stakeholders te informeren om ze voor te bereiden op de voorgenomen wet (situatie 4). Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt dat de website niet alleen wordt bezocht door stakeholders die reageren op consultatiedocumenten. Er zijn ook veel stakeholders die informatie willen ontvangen over de wetgeving die in de maak is en over het verloop van het wetgevingsproces.[779]

Voor het verkrijgen van maatschappelijke en technische informatie (situatie 1 en 2), is een internetconsultatie naar mijn mening minder geschikt. Voor het verkrijgen van deze

[776] Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.
[777] N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, blz. 138.
[778] Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 7.
[779] Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

informatie is een directe interactie met beleidsmedewerkers wenselijk. Door een directe interactie kunnen gedachten worden toegelicht en kan verdieping worden aangebracht. Weliswaar zal dit per geconsulteerde stakeholder verschillen. Zo blijkt uit de fiscale internetconsultaties dat belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en grote belangenorganisaties in veel gevallen een uitgebreide reactie insturen met technische mankementen en of maatschappelijke informatie. Deze stakeholders zullen met enige regelmaat naast de internetconsultatie toch al worden geconsulteerd bij hun deelname aan belangen- of deskundigenoverleggen. In zo'n geval kan internetconsultatie ertoe leiden dat de resultaten van dit overleg worden vastgelegd en openbaar gemaakt.

In de onderstaande tabel heb ik samengevat in welke situaties een internetconsultatie een geschikt instrument is om een effectief resultaat te behalen.

Tabel 18. Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	√
Situatie 4 – Informatie verstrekken	√

8.4.3 Consultatietechniek 3: deskundigenoverleg

8.4.3.1 Vorm en varianten

Een deskundigenoverleg kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan een *focusgroep* worden gevormd met circa 6 á 15 deskundigen die zo zijn geselecteerd dat ze een goede bijdrage aan de discussie kunnen leveren. De focusgroep krijgt vooraf informatie. Vervolgens wordt gedurende een dag(deel) een gericht face-to-face gesprek met de deskundigen gevoerd. Daarbij kunnen de opvattingen en reacties van de leden van de focusgroep in groepsverband of individueel worden besproken.[780] Er kunnen dan ook stellingen aan de deskundigen worden voorgelegd. Na een korte presentatie van de stellingen kunnen de deskundigen een aantal stellingen uitkiezen die ze belangrijk vinden of waarmee ze het al dan niet eens zijn.[781]

Een andere vorm van een deskundigenoverleg is advisering door een adviescommissie. Ook deze kan uit deskundigen worden samengesteld, die vanuit hun expertise over specifieke kwesties advies kunnen geven.[782] Uit onderzoek van de OESO blijkt dat 21 OESO-landen gebruikmaken van de mogelijkheid om adviesgroepen te consulteren.[783]

In de afgelopen jaren is ook in Nederland voor de voorbereiding van fiscale wetgeving meermalen een adviesgroep gevormd. Bijvoorbeeld de werkgroep Gerritse (fiscale crisismaatregelen) is ingesteld voor het onderzoek van mogelijke besparingsopties en

[780] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 62.
[781] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 67.
[782] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 75.
[783] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

lastenverzwaringen.[784] Een ander voorbeeld is de Studiegroep Van Rooij,[785] die in haar rapport de gevolgen van de uitspraak van Hof van Justitie uit 2007 in zaak C-254/04[786] over de zogeheten 'thin capitalisation' voor de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 heeft onderzocht. De studiegroep Van Rooij heeft in haar rapport, voor het geval de Nederlandse wetgeving als gevolg van die uitspraak met het unierecht in strijd is, twee mogelijke oplossingen uitgewerkt om een eind aan die strijdigheid te maken. Beide oplossingen houden een aanscherping in van de deelnemingsvrijstelling.[787] Een derde voorbeeld is de instelling in 2008 van de werkgroep differentiatie vliegbelasting en de subwerkgroep afstand. De subwerkgroep afstand bestond uit vertegenwoordigers van de reis- en luchtvaartsector, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën. De opdracht was mogelijkheden te verkennen van een verdere differentiatie van de vliegbelasting in relatie tot de gevlogen afstand. Er zijn drie concrete vragen gesteld om deze opdracht toe te spitsen.[788]

Tot slot kan deskundigenoverleg in de vorm van een *expertpanel* plaatsvinden.[789] Een kleine groep experts – allen gespecialiseerd in een bepaald gebied – behandelt complexe wetstechnische vraagpunten. Zo kan een panel worden samengesteld dat alleen over een specifiek onderdeel van de voorgenomen wet debatteert. Ook is het mogelijk gedurende een bepaalde periode een semipermanent panel te creëren dat geregeld advies geeft ten aanzien van de voorgenomen wet.

De verschillen tussen een focusgroep, een adviescommissie en een expertpanel zijn niet groot. In de praktijk zal het onderscheid vaak niet duidelijk zijn. Daarom vat ik deze drie vormen samen onder het verzamelbegrip 'deskundigenoverleg'.

Bij de consultatietechniek 'deskundigenoverleg' vindt face-to-face overleg plaats met een kleine groep deskundigen of individuele deskundigen. Het is dus een gesloten consultatietechniek. Tijdens het overleg worden de opvattingen van de deskundigen besproken en is onderlinge discussie en discussie met de beleidsmedewerkers mogelijk. Na het overleg wordt van alle reacties een verslag of een samenvatting van alle reacties gemaakt, alsmede een *beoordeling*.[790]

[784] Een ander voorbeeld van een deskundigenoverleg is de Studiecommissie. In de Miljoenennota 2010 is aangegeven dat een voorstudie door de Studiecommissie zal worden uitgevoerd naar de mogelijke vernieuwingen van het belastingstelsel. Deze commissie valt buiten het onderzoek, aangezien dit overleg plaatsvindt in de agendafase van het fiscale wetgevingsproces.
[785] Ministerie van Financiën, Commissie van Rooij, de studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief, Rapport Verbreding en verlichting, 2001.
[786] HvJ 13 maart 2007, zaak C-524/04, V-N 2007/15.9, Zaak Test claimants in the Thin Cap Litigation.
[787] NvW, Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 8, blz. 7.
[788] Reactie van de Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.
[789] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 84.
[790] P.O. de Jong en S.E. Zijlstra, Wikken, wegen en (toch) wetgeven, WODC 2009, blz. 120.

De fiscale beleidsmedewerkers consulteren met enige regelmaat door het organiseren van een overleg met deskundigen. Zo zoeken de beleidsmedewerkers vaak contact met vertegenwoordigers van beroepsorganisaties, wetenschappers en de belastingadviespraktijk. Zij hebben bij de consultatie Modernisering Successiewet meermalen afzonderlijk overleg gevoerd met de NOB, VNO-NCW en banken. Ook hebben zij bij die consultatie een gesprek met een aantal estate planners en een aantal wetenschappers gevoerd. Daarnaast heeft met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie overleg plaatsgevonden in het kader van de consulatie Modernisering Successiewet. Bij de voorbereiding van fiscale wetten voert het ministerie regelmatig overleg met VNO-NCW. Ook de NOB levert regelmatig input. Een geval waarin met de NOB geen overleg heeft plaatsgevonden, is de consultatie Verpakkingenbelasting. De leden van de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB hadden opgemerkt dat zij de vereiste expertise niet direct beschikbaar hadden.[791]

8.4.3.2 Sterke en zwakke punten van deskundigenoverleg

De consultatietechniek deskundigenoverleg heeft een aantal sterke punten, maar ook een zwak punt. Deskundigen kunnen bij een deskundigenoverleg individueel of in een beperkt groepsverband worden geconsulteerd. Er wordt in het algemeen maar een klein aantal deskundigen geselecteerd. Deze consultatietechniek is niet geschikt om het brede publiek te consulteren (kwantitatieve input −).[792] Aangezien slechts een klein aantal deskundigen wordt geconsulteerd, kan het bijeen brengen van de deskundigen op korte termijn plaatsvinden. Zij moeten uiteraard wel op hetzelfde moment beschikbaar zijn. Deze consultatietechniek hoeft dan ook niet tijdrovend te zijn (benodigde tijd +). Dit kan anders zijn als ten aanzien van dezelfde voorgenomen wet meermalen een deskundigenoverleg wordt gevoerd.

Bij een deskundigenoverleg kan in korte tijd een grote hoeveelheid informatie worden verkregen. De deelname aan een deskundigenoverleg is intensief doordat de discussie diepgaand is. Toch neemt de benodigde inspanning voor de beleidsmedewerkers niet veel toe (inspanning ministerie +). De extra inspanning is beperkt tot het organiseren en voorbereiden van en het deelnemen aan het overleg en het uitwerken en analyseren van de resultaten van het overleg. Ook is een terugkoppeling naar de deelnemers wenselijk. Het kan zinvol zijn dat de beleidsmedewerkers vooraf informatie aan de deelnemers van het deskundigenoverleg verstrekken met het oog op een goede voorbereiding van het overleg. Een voordeel van deze consultatietechniek is verder dat onduidelijkheden bij stakeholders en bij de fiscale beleidsmedewerkers direct kunnen worden opgelost en dat het analyseren van de reacties niet veel tijd hoeft te kosten. Wel moet na afloop van het deskundigoverleg in het kader van de vereiste transparantie een verslag worden opgesteld. Ook de geselecteerde stakeholders worden bij een deskundigenoverleg maar beperkt belast (inspanning stakeholders +). Die belasting bestaat in elk geval uit hun aanwezigheid bij het overleg, terwijl zij hun deelname aan het overleg veelal willen en mogelijk ook moeten voorbereiden. Maar zij behoeven geen schriftelijke bijdrage te leveren. Voor een degelijke voorbereiding kan het nuttig zijn om stakeholders vooraf een beperkte hoeveelheid informatie toe te sturen.

[791] Dit kwam naar voren tijdens een vergadering die ik in 2011 heb bijgewoond van de van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.
[792] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 85.

De kracht van deze consultatietechniek ligt in de mogelijkheid om specialistische en gedetailleerde input van stakeholders te verkrijgen (kwalitatieve input +). Door de aanwezige kennis bij de deskundigen en de mogelijkheid direct te communiceren, kan een efficiënt en effectief overleg ontstaan. Er kan diep worden ingegaan op onderdelen van de voorgenomen wet die tot discussie leiden of die men belangrijk vindt. Iedereen komt aan bod om te reageren. In welke mate werkelijk kwalitatief hoogwaardige input wordt verstrekt, is uiteraard in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit en inzet van de deskundigen.

In de onderstaande tabel heb ik de sterke en zwakke punten opgenomen aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader.

Tabel 19. De sterke en zwakke punten van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Deskundigenoverleg	+	+	+	+	-

8.4.3.3 Geschikte situaties voor het houden van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen

Hierna onderzoek ik of en voor welke van de in deze paragraaf vier vermelde situaties een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen een geschikte consultatietechniek is. Deze consultatietechniek is bij uitstek geschikt om wetstechnische informatie te verzamelen (situatie 1), [793] juist omdat de kracht van deze techniek ligt in het verkrijgen van specialistische en gedetailleerde input. [794] Deskundigen kunnen op zoek gaan naar de wortels van het probleem. De beleidsmedewerkers kunnen de deskundigen nader inzicht geven in de achterliggende motieven van de aanpak in het conceptwetsvoorstel.[795] Een dergelijke setting is nuttig voor het creëren van ideeën.

[793] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.
[794] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 40.
[795] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 63.

Om belastingplichtigen te laten anticiperen op voorgenomen wetgeving (situatie 4), is het consulteren van de belastingplichtigen zelf of van hun belangenorganisaties noodzakelijk. Deskundigen kunnen hieraan slechts een bijdrage leveren door de ontvangen informatie aan belastingplichtigen door te geven en toe te lichten. Maar het fungeren als doorgeefluik is onvoldoende waarborg dat het brede publiek wordt bereikt en voorbereid. Ook voor het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen belastingplichtigen en de wetgever is het noodzakelijk het brede publiek rechtstreeks te bereiken (situatie 3). Het verstrekken van maatschappelijke informatie is een situatie waarin een deskundigenoverleg maar een beperkte rol kan spelen (situatie 2). Deze functie kan worden vervuld door belangenorganisaties die tevens als deskundigen optreden. Dit zijn organisaties die zowel fiscale als niet-fiscale kennis bezitten. Van de overige deskundigen, zoals de wetenschappers, de rechterlijke macht en de buitenlandse overheden, verwacht ik dat zij zeer beperkt aan het verkrijgen van maatschappelijke input kunnen bijdragen.

In tabel 20 vat ik samen in welke situaties een deskundigenoverleg een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 20. Geschikte situaties voor het gebruik van een deskundigenoverleg

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

8.4.4 Consultatietechniek 4: belanghebbendenoverleg

8.4.4.1 Vorm en varianten

Bij een belanghebbendenoverleg worden belanghebbenden individueel dan wel in groepsverband geconsulteerd. Een voorbeeld is een *burgerpanel*. Dit bestaat uit een grote, aselect samengestelde groep burgers. Bij de selectie wordt naar zoveel mogelijk representativiteit gestreefd.[796] De consultatie zelf kan via de telefoon of door middel van postenquêtes plaatsvinden.

[796] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 49.

Ook kunnen de burgers deelnemen aan een *burgerjury* of een *deliberatieve poll*. Een burgerjury[797] bestaat uit een representatief panel van burgers, dat gedurende korte tijd bijeenkomt om een afgebakend onderwerp te bespreken. Zij worden door experts ('getuigen') geïnformeerd over de voorgenomen wet, waarna de burgers ('juryleden') de mogelijkheid hebben om vragen te stellen. Bij een deliberatieve poll[798] wordt een aselecte streekproef getrokken uit de bevolking, waarna de geselecteerden aan een opinieonderzoek deelnemen. Vervolgens wordt een subgroep geselecteerd om verder te praten over de voorgenomen wet in een face-to-face gesprek. In de laatste fase wordt bij deze groep nog een opinie-onderzoek georganiseerd om een analyse te maken van de veranderingen in kennis of houding.

Een variant van een belanghebbendenoverleg waarbij – anders dan bij een burgerpanel – ook andere belanghebbenden dan burgers worden geconsulteerd, is de in par. 8.4.3.1 vermelde focusgroep. Bij deze consultatietechniek wordt een gericht face-to-face gesprek georganiseerd met belanghebbenden. De belanghebbenden krijgen vooraf informatie, waarna hun opvattingen en reacties in een groep of individueel met hen worden besproken.[799]

De verschillen tussen een burgerpanel, een burgerjury, een deliberatieve poll en een focusgroep zijn beperkt. In de praktijk zal het onderscheid tussen deze varianten vaak dan ook niet duidelijk zijn. Daarom vat ik deze vier varianten samen onder het verzamelbegrip 'belanghebbendenoverleg'. Deze consultatietechniek houdt in dat een aantal beleidsmedewerkers met belanghebbenden (zoals belastingplichtigen en/of hun belangenorganisaties) individueel of in groepsverband een overleg voert (bijvoorbeeld face-to-face, telefonisch of per postenquete).

Een voorbeeld is het contact dat het ministerie van Financiën bij de voorbereiding van fiscale wetgeving met de belangenorganisatie VNO-NCW heeft. Dit vindt overigens vaak op verzoek van VNO-NCW plaats. Daarbij komen ook wel andere belangenorganisaties aan bod. Zo heeft het ministerie bij de consultatie Modernisering Successiewet overleg gevoerd met een vereniging die de belangen van familiebedrijven behartigt. Ook dit gebeurde op initiatief van deze vereniging. Ook bij de consultatie Verpakkingenbelasting is met enige regelmaat overleg met vertegenwoordigers van de branche gevoerd.

8.4.4.2 Sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg

Een belanghebbendenoverleg heeft een aantal zwakke en een aantal sterke punten. Deze sterke en zwakke punten komen grotendeels overeen met de in paragraaf 8.4.3.2 beschreven sterke en zwakke punten van een deskundigenoverleg.

Bij een belanghebbendenoverleg wordt een enkele belanghebbende dan wel een kleine groep belanghebbenden geconsulteerd; de participatiegraad is laag.[800] Dit betekent dat deze consultatietechniek niet geschikt is voor een breed publiek (kwantitatieve input –). Het is immers onwenselijk en daarom onmogelijk alle belanghebbenden uit te

[797] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 28.
[798] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 51 en Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 36.
[799] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 62.
[800] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

nodigen. Een overleg met een groot aantal belanghebbenden zou een negatief effect op de diepgang van de discussies hebben.[801] Om toch een zo breed mogelijk publiek te bereiken, zouden vertegenwoordigers van belangenorganisaties kunnen worden geconsulteerd. Maar in dat geval is het risico dat geen representatief beeld wordt gecreëerd. Zie hierover nader par. 5.4.4 en par. 5.4.7.1.

Een sterk punt van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden is dat in korte tijd een grote hoeveelheid informatie kan worden verkregen (benodigde tijd +). Het overleg moet uiteraard worden voorbereid en gevoerd. Het overleg zelf hoeft niet meer dan een dag te kosten.[802] Om voor de samenleving kenbaar te maken wat tijdens het overleg is besproken, is het noodzakelijk hiervan een verslag te maken en te openbaren. Dit verslag kan bijvoorbeeld worden gepubliceerd op de website van het ministerie van Financiën. Een belanghebbendenoverleg kan uiteraard wel meer tijd in beslag nemen indien een grote groep belanghebbenden over de voorgenomen wet worden geconsulteerd.

De inspanning voor de beleidsmedewerkers neemt bij het organiseren van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden beperkt toe (inspanning ministerie +). De beleidsmedewerkers moeten het overleg organiseren en met de belanghebbenden voeren. Daarna moeten ze de reacties analyseren en een verslag van het overleg en de reacties maken. Het kan praktisch zijn om de deelnemers vooraf een beperkte hoeveelheid informatie toe te sturen. Het is van belang dat alle stakeholders deze informatie doornemen om een gelijk startpunt te hebben. De werkzaamheden van de aan het overleg deelnemende belanghebbenden is beperkt tot het aanwezig zijn bij het belanghebbendenoverleg en de voorbereiding hiervan (inspanning stakeholders +).[803] De stakeholders hoeven geen schriftelijke reacties in te dienen of een reactie op internet te plaatsen.

Het sterkste punt van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden is de intensieve betrokkenheid van een kleine groep. Door in een klein verband te consulteren, kunnen verschillende perspectieven aan bod komen en kunnen analyses en ideeën worden uitgediept (kwalitatieve input +). De bij de geselecteerde belanghebbenden aanwezige maatschappelijke kennis en de directe interactie met de beleidsmedewerkers, kan leiden tot een efficiënt en effectief overleg.[804]

In tabel 21 geef ik de sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg weer aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader.

Tabel 21. De sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Belanghebbenden-overleg	+	+	+	+	-

[801] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.
[802] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.
[803] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 64.
[804] Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

8.4.4.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

In welke van de vier in deze paragraaf vermelde situaties is een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden een geschikte consultatietechniek om een optimaal resultaat te behalen? Een belanghebbendenoverleg biedt de mogelijkheid houdingen, kennis, gedragingen, noden en behoeften van de bevolking vast te stellen, aldus Loyens en Van de Walle.[805] De belanghebbenden zijn een belangrijke bron van informatie voor de beleidsmedewerkers, die niet steeds op de hoogte zijn van wat leeft onder de bevolking. Een belanghebbendenoverleg is dan ook bij uitstek geschikt om maatschappelijke informatie te verkrijgen (situatie 2). Voor het verstrekken van wetstechnische informatie zal in veel gevallen bij belanghebbenden de deskundigheid ontbreken, gezien de complexiteit van fiscale wetgeving (situatie 1). Dit kan overigens anders zijn in geval van een belangenorganisatie die deskundigen in huis heeft.

Een belanghebbendenoverleg kan gebruikt worden als klankbord om na te gaan of er draagvlak is voor de voorgenomen wet of draagvlak moet worden gecreëerd (situatie 3). Nagaan of er draagvlak bij de belastingplichtigen is, zal veelal goed mogelijk zijn bij belangenorganisaties. Het creëren van draagvlak moet bij de belastingplichtigen zelf gebeuren. Toch zal dat vaak ook door tussenkomst van belangenorganisaties mogelijk zijn. Zij zullen de informatie die zij van het ministerie van Financiën hebben verkregen, aan hun achterban, de belastingplichtigen kunnen doorgeven (situatie 4). Tevens zullen zij de inhoud en de effecten van de voorgenomen wet aan hun achterban kunnen toelichten en 'vertalen'. Op deze wijze kan bij de belastingplichtigen indirect toch draagvlak worden gecreëerd. Soms zal het van belang zijn in aanvulling op het belanghebbendenoverleg belastingplichtigen direct te consulteren, bijvoorbeeld door middel van een internetconsultatie.

De onderstaande tabel geeft samengevat weer in welke situaties een belanghebbendenoverleg een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 22. De geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	√
Situatie 4 – Informatie verstrekken	√

8.4.5 Consultatietechniek 5: hoorzittingen

[805] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 50.

8.4.5.1 Vorm en varianten

Een hoorzitting is een bijeenkomst waar in principe alle stakeholders hun mening kunnen geven en vragen kunnen stellen over een voorgenomen fiscale wet.[806] De hoorzitting begint met een plenaire introductie met informatie van het ministerie over de voorgenomen wet. Voor een hoorzitting kunnen zowel belanghebbenden als deskundigen worden uitgenodigd. Daarbij bestaat de mogelijkheid hetzij een openbare zitting voor alle stakeholders te houden, hetzij een hoorzitting met een beperkte groep stakeholders.

Uit onderzoek van de OESO uit 2005 blijkt dat in vijftien OESO-landen bij de voorbereiding van wetten hoorzittingen werden gehouden. Dit onderzoek had betrekking op fiscale en niet-fiscale wetgeving. Uit het onderzoek blijkt dat de OESO-landen deze consultatietechniek op verschillende wijzen en met verschillende procedures toepassen.[807] In Nederland is de afgelopen jaren bij de voorbereiding van fiscale wetgeving geen hoorzitting gehouden.

8.4.5.2 Sterke en zwakke punten van een hoorzitting

Consulteren door middel van een hoorzitting heeft sterke en zwakke punten. Een sterk punt is dat een relatief grote groep stakeholders tegelijkertijd kan worden bereikt en de mogelijkheid krijgt input te leveren. Echter, de opkomst lijkt in de praktijk laag te zijn (kwantitatieve input +/).[808] Dit kan voortkomen uit het formele karakter van een hoorzitting. Dit formele karakter – dat zich niet voordoet bij een deskundigen- of belanghebbendenoverleg – kunnen stakeholders als onprettig ervaren. Ook kunnen stakeholders het lastig vinden in een grote groep te spreken. Bovendien zullen de dominante sprekers het voortouw nemen en durft daardoor niet iedereen zijn mening te geven of vragen te stellen.[809] Ook is er tijdens een hoorzitting vaak weinig tijd beschikbaar om iedereen aan het woord te laten.

Door de gelijktijdige aanwezigheid van de verschillende stakeholdergroepen met sterk uiteenlopende standpunten kan een complexe discussie ontstaan en kunnen veel emoties loskomen, zeker bij een grote opkomst. Dit maakt het niet eenvoudig tijdens een hoorzitting een diepgaande en gerichte discussie te voeren en effectieve input te genereren.[810] Ook is de inhoud van de bezwaren vaak al bekend bij de overheid.[811] Voor het ontvangen van een grote hoeveelheid nuttige informatie (kwalitatieve input −), is een hoorzitting naar mijn mening geen geschikte consultatietechniek.

[806] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 44.
[807] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.
[808] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.
[809] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 45.
[810] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.
[811] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.

Een ander zwak punt van een hoorzitting als consultatietechniek is dat de benodigde inspanning voor de beleidsmedewerkers flink toeneemt.[812] Een hoorzitting vergt een goede planning en veel voorbereiding. Zo moet een passende, mogelijk omvangrijke locatie worden geregeld en brede bekendheid aan de hoorzitting worden gegeven, bijvoorbeeld via internet, de omroep (Postbus 51; nu 'Informatie Rijksoverheid'), regionale kranten en vaktijdschriften. Om een grote opkomst te bereiken is een goede planning en coördinatie vereist.[813] Ook moet een inhoudelijke presentatie worden voorbereid. Na afloop van de hoorzitting moet vanwege de vereiste transparantie een verslag van die hoorzitting worden gemaakt met een uiteenzetting over wat over de ingebrachte belangen naar voren is gebracht (inspanning ministerie −).

De benodigde inspanning voor stakeholders kan beperkt blijven tot de voorbereiding en hun aanwezigheid bij de hoorzitting (inspanning stakeholders +). Als de beleidsmedewerkers voor de hoorzitting informatie verstrekken, kunnen de stakeholders zich vooraf inlezen en zich voorbereiden op de hoorzitting. Aangezien een hoorzitting in beginsel een eenmalige bijeenkomst is, zal zij zelf weinig tijd in beslag nemen. Het is vooral de voorbereiding die tijd kost (benodigde tijd +/−). Daarom is het van belang dat de voorbereidingen van de hoorzitting – en met name de publiciteit rondom en de planning van de hoorzitting – in een vroeg stadium van de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces in gang worden gezet.

Aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader heb ik de sterke en zwakke punten van een hoorzitting in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

Tabel 23. De sterke en zwakke punten van een hoorzitting

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Hoorzittingen	-	+	+/-	-	+/-

8.4.5.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting

In welke van de vier in deze paragraaf vermelde situaties is een hoorzitting een geschikte consultatietechniek? Tijdens de hoorzitting verstrekken beleidsmedewerkers stakeholders informatie. Echter, gezien de veelal lage opkomst zal daarmee in veel gevallen maar een klein deel van de stakeholders worden bereikt. Een hoorzitting is dan ook niet een geschikte consultatietechniek om de betrokkenen in staat te stellen op de voorgenomen wet te anticiperen (situatie 4). Hetzelfde probleem geldt voor het toetsen en het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen (situatie 3), omdat de opkomst bij een hoorzitting meestal beperkt zal zijn.

[812] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.
[813] OECD (2006), Background Document on Public Consultation blz. 5.

Een hoorzitting leidt in veel gevallen ertoe dat ver uiteenlopende meningen naar voren worden gebracht met als gevolg dat complexe discussies kunnen ontstaan. Een hoorzitting is daarom niet geschikt voor een diepgaande en gerichte discussie en is dus geen geschikt consultatiemiddel om maatschappelijke en wetstechnische informatie te verkrijgen (situatie 1 en situatie 2).

De onderstaande tabel geeft weer in welke situaties een hoorzitting een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 24. Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

Duidelijk is dat een hoorzitting in geen van de vier situaties een geschikte consultatietechniek is. Dat komt met name doordat de potentieel sterke kant van deze consultatietechniek – er kan een breed publiek worden bereikt – in werkelijkheid haar zwakke kant is, omdat de opkomst bij een hoorzitting in het algemeen zo laag is. Bovendien kunnen ver uiteenlopende meningen naar voren komen gezien de diversiteit van het brede publiek dat kan deelnemen. Hierdoor is het niet eenvoudig een gerichte discussie te voeren en specifieke informatie te verkrijgen. Dit betekent nog niet dat een hoorzitting voor consultatiedoeleinden als zinloos moet worden beschouwd. Er kan tijdens een hoorzitting relevante informatie naar voren komen. Maar de andere onderzochte consultatietechnieken zijn naar mijn verwachting effectiever. Loyens en Van de Walle merken terecht op dat deze techniek bij voorkeur als onderdeel van een groter pakket aan consultatie-initiatieven moet worden toegepast.[814]

8.4.6 Consultatietechniek 6: klankbordgroepen

[814] K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 45.

8.4.6.1 Vorm en varianten

Een klankbordgroep is een min of meer vaste groep stakeholders die regelmatig bijeenkomt. De klankbordgroepen zullen meestal door het ministerie worden samengesteld. Er kan voor worden gekozen om één klankbordgroep dan wel een aantal groepen samen te stellen. Zo kan bij een fiscale wetgevingsconsultatie een klankbordgroep worden samengesteld met leden uit de rechterlijke macht, een klankbordgroep met praktijkdeskundigen (zoals belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en bedrijfsfiscalisten), een klankbordgroep met een aantal belastingplichtigen of hun vertegenwoordigers en een klankbordgroep met wetenschappers. De klankbordgroepen kunnen regelmatig bij elkaar komen om mee te denken over voorgenomen wetgeving. De bijeenkomsten zijn niet openbaar. De klankbordgroepen komen in beginsel niet met andere klankbordgroepen in contact, maar kunnen wel binnen hun eigen klankbordgroep met elkaar en met de fiscale beleidsmedewerkers in discussie treden. Een passende omschrijving van een klankbordgroep is ‘een meedenkgroep voor conceptwetgeving’.[815]

Een voorbeeld van een fiscale wetgevingsconsultatie waarbij gebruik is gemaakt van klankbordgroepen, is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie zijn vijf klankbordgroepen samengesteld. Er was een klankbordgroep die bestond uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst en andere directies van het ministerie van Financiën. Een tweede klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van andere ministeries en samenwerkingsorganen van decentrale overheden. Ook was er een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de belastingadvieswereld. Een vierde klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers uit de samenleving (zoals VNO/NCW, de vakbonden, de ANBO etc.). Een vijfde is een klankbordgroep die bestond uit vertegenwoordigers uit de wetenschap en uit de rechterlijke macht.

Deze indeling in vijf klankbordgroepen was gebaseerd op de verschillende invalshoeken die deze groepen naar verwachting vanuit hun achtergrond bij hun beoordeling van de voorgenomen wet zouden hebben. Door deze vijf klankbordgroepen samen te stellen verwachtten de fiscale beleidsmedewerkers een zo goed mogelijk met de werkelijkheid overeenkomende variëteit aan opvattingen en knelpunten op tafel te krijgen. Er werd verwacht dat de aard van de uitwisseling van gedachten in de verschillende klankbordgroepen heel verschillend zou zijn. Om die reden is besloten de vijf klankbordgroepen afzonderlijk te consulteren. Hiermee werd tevens voorkomen dat de ene categorie gebruikers een andere categorie gebruiker mogelijk zou overvleugelen.[816] Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroepen was het doel in eerste instantie de belangrijkste aandachtspunten van de AWR globaal te bespreken. Na enige tijd zouden de onderwerpen concreter moeten worden. Dit zou moeten resulteren in het opstellen door de beleidsmedewerkers van een concepttekst van en een concept-toelichting op de nieuwe wet.[817]

[815] B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, Zwolle, Tjeenk Willink 1994, blz. 40.
[816] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.
[817] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

De consultatie Vereenvoudiging AWR is met een fysieke bijeenkomst *van elke klankbordgroep* gestart. Het voornemen was om verdere consultaties virtueel te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld via e-mail of internet. Volgens de startnotitie zouden het tijdstip en de frequentie waarmee de klankbordgroepen zouden worden geconsulteerd, per klankbordgroep worden vastgesteld. Dit zou afhankelijk zijn van de mate van betrokkenheid en het verwachte kennisniveau per onderwerp.[818] Er heeft echter maar één fysieke bijeenkomst plaatsgevonden. Daarna is de consultatie uiteindelijk voortijdig gestopt omdat het project gezien de omvang niet pasten binnen de uitkomsten van het McKinseyonderzoek[819].[820]

Een ander voorbeeld van een consultatie waarbij de techniek van een klankbordgroep is gebruikt, is de klankbordgroep Differentiatie analyse Vliegbelasting. Het ministerie van Financiën heeft de klankbordgroep verzocht mee te werken aan een analyse. Deze klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR**),** ArkeFly-TUINederland, Board of Airline Representatives in the Netherlands (BARIN), easyJet, Groningen Airport Eelde, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), Maastricht Aachen Airport (MAA), Martinair, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL), Schiphol Groep Luchthavens in Nederland en transavia.com. easyJet had te kennen gegeven dat zij afzonderlijk wilde reageren, maar haar reactie wel met de andere leden wilden delen. [821]

8.4.6.2 Sterke en zwakke punten van klankbordgroepen

Ook het gebruik van klankbordgroepen als consultatietechniek in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces, heeft sterke en zwakke punten. Het sterke punt is dat de beleidsmedewerkers kunnen profiteren van de deskundigheid en kennis vanuit verschillende ervaringsachtergronden (kwalitatieve input +).[822] Een kleine groep stakeholders wordt meermalen intensief betrokken bij de voorbereiding van de wet en kan de beleidsmedewerkers om die reden bij herhaling van een gerichte en gedetailleerde reactie voorzien. De leden van de klankbordgroepen krijgen de tijd om informatie te verzamelen en de gelegenheid om hun gedachten te delen met andere stakeholders. De kwantitatieve input zal daarentegen beperkt zijn. Niet iedere stakeholder kan deelnemen aan een klankbordgroep. Er wordt slechts een deel – als het goed gaat een representatief deel – van de stakeholders geselecteerd (kwantitatieve input −).

[818] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.
[819] De aanbeveling van McKinsey houdt in dat projecten niet groter zijn dan € 10 miljoen en niet langer dan een jaar duren.
[820] MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3.
[821] Reactie van Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.
[822] B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, Zwolle, Tjeenk Willink 1994, blz. 40.

Een sterk punt van het gebruik van een klankbordgroep is dat de consultatie, als zij goed wordt georganiseerd, op relatief overzichtelijke wijze kan plaatsvinden. Bij de consultatie Vereenvoudiging AWR is daartoe een consultatiecoördinator aangewezen. Deze had ten eerste tot taak eenvoud in de wijze van bevraging en uitwisseling van berichten te waarborgen. Verder diende hij ervoor te zorgen dat niet twee keer dezelfde stakeholder wordt geraadpleegd. Ook lette hij op een gelijkmatige spreiding in de tijd van de consultaties. Tot slot creëerde hij een centraal overzicht van de onderwerpen waarover werd geconsulteerd, van de opmerkingen van de geconsulteerde stakeholders en van de reacties van de fiscale beleidsmedewerkers op de opmerkingen van de stakeholders.[823] Het nadeel van deze goed gecoördineerde, overzichtelijke wijze van consulteren is de grote hoeveelheid werk die de beleidsmedewerkers moeten verrichten om een klankbordgroep succesvol te laten zijn (inspanning ministerie −). Ook worden de stakeholders belast met diverse werkzaamheden. Zo zullen de klankbordgroepen met enige regelmaat bijeen komen. Ook kan aan leden van de klankbordgroepen worden gevraagd schriftelijk of per e-mail te reageren op het consultatiedocument en ook op de reactie van de leden van hun eigen klankbordgroep of van andere klankbordgroepen te reageren (inspanning stakeholders −). Het hele proces neemt dan ook veel tijd in beslag (benodigde tijd −). Met name het organiseren van de bijeenkomsten en het analyseren van de reacties is tijdrovend.

Tabel 25 geeft de sterke en zwakke punten van het consulteren door middel van het vormen van klankbordgroepen weer.

Tabel 25. De sterke en zwakke punten van klankbordgroepen

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Klankbordgroepen	-	-	-	+	-

8.4.6.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep

Of en voor welke van de vier in par. 8.4 vermelde geschetste situaties het gebruik van een klankbordgroep een geschikte consultatietechniek is, is onder meer afhankelijk van de achtergrond van de leden van de klankbordgroep. Zo zijn de klankbordgroepen bij de consultatie Vereenvoudiging AWR met name samengesteld uit deskundigen. Ook kan een klankbordgroep worden gevormd uit belanghebbenden, waarbij vanuit praktisch oogpunt kan worden gekozen voor vertegenwoordigers.

[823] Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

Een klankbordgroep is vooral geschikt om maatschappelijke en wetstechnische informatie te verkrijgen (situatie 1 en situatie 2), vanwege de specialistische kennis en ervaringen waarover deskundigen en belanghebbenden beschikken.[824] Aan de leden van de klankbordgroepen kunnen specifieke vragen worden gesteld. Daarnaast kan direct van gedachten worden gewisseld. Met name het signaleren van mankementen, het aanreiken van alternatieven en het signaleren van de maatschappelijke belangen zijn functies, waarvoor klankbordgroepen heel geschikt zijn. Een klankbordgroep bestaande uit belanghebbenden kan vooral bijdragen aan het verstrekken van maatschappelijke informatie (zie par. 8.4.4). Een klankbordgroep die bestaat uit deskundigen, kan vooral wetstechnische input verstrekken (zie par. 8.4.3).

Voor het verstrekken van informatie aan belastingplichtigen (situatie 4), kunnen de leden van de klankbordgroepen optreden als doorgeefluik. Dit geldt vooral voor een klankbordgroep die uit belanghebbenden bestaat (zie par. 8.4.4). Een klankbordgroep met belanghebbenden kan de informatie die de beleidsmedewerkers verstrekken doorgeven aan haar achterban en de inhoud van de voorgenomen wet en de effecten hiervan toelichten en vertalen. Echter, het verdient de voorkeur dat de beleidsmedewerkers die informatie rechtstreeks aan belastingplichtigen verstrekken, waarmee beter is gewaarborgd dat een breed publiek wordt bereikt. Dit geldt eveneens voor de behartiging van de belangen van belastingplichtigen (situatie 3). Ook voor dit doel kunnen de belastingplichtigen beter rechtstreeks worden geraadpleegd. Ik ben dan ook van mening dat consultatie door vorming van een klankbordgroep slechts beperkt kan bijdragen in situatie 3 en situatie 4.

Onderstaande tabel geeft weer in welke situaties het vormen van een of meerdere klankbordgroep(en) een geschikte consultatietechniek is

Tabel 26. Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

8.5 Conclusie over de geschiktheid van diverse consultatietechnieken

Om de keuze voor een consultatietechniek te maken vanuit het oogpunt van effectiviteit, heb ik in dit hoofdstuk zes consultatietechnieken geanalyseerd: schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzitting en een klankbordgroep. Bij de zes geselecteerde consultatietechnieken varieert de samenstelling van de stakeholders op vijf onderdelen.

In de eerste plaats heb ik de kenmerken beschreven van de zes consultatietechnieken. Daarbij heb ik aandacht besteed aan de vorm en de varianten van die zes consultatietechnieken.

[824] OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

De keuze voor een consultatietechniek wordt in het algemeen op basis van ervaringen gemaakt. Om die keuze op meer rationele aspecten en vanuit het oogpunt van effectiviteit te maken, heb ik in de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 de zes consultatietechnieken uitgewerkt en aan de hand van een toetsingskader de sterke en zwakke punten van deze zes consultatietechnieken in beeld gebracht. Zo heb ik de consultatietechnieken beoordeeld op uitvoerbaarheid, benodigde tijd, kwalitatieve input en kwantitatieve input die kan worden verwacht. In tabel 27 geef ik samengevat mijn bevindingen weer. Een plus (+) betekent dat de consultatietechniek op het desbetreffende punt goed scoort. Bij een min (–) wordt op het desbetreffende punt slecht gescoord. Een plus/min-score (+/-) betekent dat op dit punt neutraal wordt gescoord.

Tabel 27. Sterke en zwakke punten van de zes consultatietechnieken

Consultatietechniek	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Schriftelijke consultatie	**-**	**+/-**	**-**	**+**	**-**
Internetconsultatie	**+/-**	**+**	**+/-**	**-**	**+**
Deskundigenoverleg	**+**	**+**	**+**	**+**	**-**
Belanghebbendenoverleg	**+**	**+**	**+**	**+**	**-**
Hoorzitting	**-**	**+**	**+/-**	**-**	**+/-**
Klankbordgroepen	**-**	**-**	**-**	**+**	**-**

Uit het onderzoek blijkt dat het deskundigenoverleg en het belanghebbendenoverleg op drie van de vier punten goed scoren. Alleen de kwantitatieve input is bij deze consultatietechnieken een aandachtspunt. De consultatietechniek klankbordgroepen scoort daarentegen op drie van de vier punten slecht. De kwalitatieve input is het grote pluspunt van deze consultatietechniek.

Na het beoordelen van de sterke en zwakke punten van de zes consultatietechnieken, heb ik aan de hand van vier situaties beoordeeld of de consultatietechnieken een nuttige bijdrage kunnen leveren. Uit tabel 28 blijkt in welke situatie de verschillende consultatietechnieken geschikt dan wel minder geschikt zijn. Een vinkje '√' betekent dat de consultatietechniek geschikt is om het doel te bereiken. Een kruisje 'X' betekent dat de consultatietechniek minder geschikt is voor de betreffende situatie. Overigens vereist de uiteindelijke keuze maatwerk. Deze tabel geeft dan ook slechts een reeks handvatten met een *indicatief* karakter. De keuze voor een geschikte consultatietechniek is tevens afhankelijk van de materie, de omvang en bereikbaarheid van de stakeholders en de middelen die ter beschikking staan, zoals de financiële en personele capaciteit. Daarbij is een rol weggelegd voor het evenredigheidsbeginsel.

Tabel 28. De geschiktheid van de zes consultatietechnieken in vier verschillende situatie

	Het verkrijgen van wetstechnische input	Het verkrijgen van maatschappelijke input	Belangenbehartiging door consultatie van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen	Het verstrekken van informatie aan praktijkdeskundigen en betrokkenen

	van praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen	van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen		
Schriftelijke consultatie	√	√	**X**	**X**
Internetconsultatie	**X**	**X**	√	√
Deskundigenoverleg	√	**X**	**X**	**X**
Belanghebbenden-overleg	**X**	√	√	√
Hoorzitting	**X**	**X**	**X**	**X**
Klankbordgroepen	√	√	**X**	**X**

Uit dit onderzoek blijkt dat een hoorzitting in de vier geschetste situaties minder geschikt is als consultatietechniek. Dit is te verklaren uit het feit dat in de praktijk de opkomst bij een hoorzitting laag is. Bovendien is het niet eenvoudig een gerichte discussie te voeren gezien het brede publiek dat wordt uitgenodigd om bij de hoorzitting aanwezig te zijn.

9. Conclusie

9.1 Het beoogde doel van het onderzoek

In de literatuur wordt betoogd dat wetgevingsconsultatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het wetgevingsproces en de kwaliteit van wetgeving.[825] Toch staat wetgevingsconsultatie pas sinds een aantal jaren in Nederland in de belangstelling. Zo is op 24 juni 2009 met de presentatie van de website www.internetconsultatie.nl een Rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving van start gegaan. Het doel was om aan de hand van de uitkomsten van dit experiment in 2011 te besluiten of internetconsultatie een vast onderdeel van het wetgevingsproces zou moeten worden. Al voordat het experiment was afgelopen, heeft het kabinet geconcludeerd dat internetconsultatie weliswaar een nuttige bijdrage kan leveren, maar geen vast onderdeel van het wetgevingsproces moet worden. Het kabinet betoogde dat de afzonderlijke ministeries zelf verantwoordelijk moeten zijn met betrekking tot de keuze in welke gevallen en op welke wijze ze dit instrument inzetten. Het ministerie van Financiën is – in tegenstelling tot een aantal andere ministeries, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid – tot dusverre terughoudend met het inzetten van dit instrument in de departementale voorbereidingsfase. Die terughoudendheid is mogelijk het gevolg van enerzijds onbekendheid met de mogelijke effecten van consultatie en anderzijds van beperkte kennis en ervaring ten aanzien van de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken. Ook is in de literatuur aan de mogelijkheden van fiscale wetgevingsconsultatie nog maar weinig aandacht besteed. Dat heeft mij ertoe gebracht onderzoek te doen naar consultatie bij de totstandkoming van fiscale wetgeving.

Door stakeholders te consulteren kan tegemoet worden gekomen aan twee fundamentele democratische eisen die van belang zijn in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces: participatie en transparantie. Consultatie biedt stakeholders de mogelijkheid te participeren, zonder dat hun input bindend is. Daarnaast zorgt consultatie voor transparantie doordat de beleidsmedewerkers veelal informatie verstrekken aan stakeholders en tevens toelichten hoe zij tot hun keuzen zijn gekomen. Aangenomen wordt dat participatie leidt tot kwalitatief betere wetgeving omdat de wetgever informatie krijgt over eventuele tekortkomingen die aan de voorgenomen regeling kleven.[826]

Gezien het belang van consultatie – consultatie zorgt voor participatie en transparantie en kan leiden tot kwalitatief betere wetgeving – was het doel van mijn onderzoek een consultatiemodel voor fiscale wetgeving te ontwikkelen. Aan de hand van dit consultatiemodel kan worden bepaald welke consultatietechnieken in een bepaalde situatie bij het voorbereiden van fiscale wetgeving kunnen worden toegepast. Een consultatiemodel reikt bovendien criteria aan voor de keuze tussen de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken en de selectie van partijen bij het consulteren.

[825] Zie hoofdstuk 4.
[826] Zie hoofdstuk 4.

Om het consultatiemodel te ontwikkelen heb ik onderzocht welke consultatievarianten, gegeven de verschillende functies van consultatie[827] en de kenmerken en sterke en zwakke punten van de in aanmerking komende consultatietechnieken[828], in een bepaalde situatie de voorkeur verdienen. Ook heb ik onderzocht welke stakeholders met het oog op een optimaal consultatieresultaat het beste geconsulteerd kunnen worden[829]. Omdat voor een goed consultatieresultaat tevens essentieel is dat de consultatie op zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd, heb ik in hoofdstuk 5 de hoofdfasen van de consultatieprocedure uiteengezet en onderzocht welke overwegingen uit het oogpunt van zorgvuldig onderzoek voor de vormgeving van elke fase van belang kunnen zijn. De hoofdstukken 6, 7 en 8 zijn op het fiscale wetgevingsproces toegespitst. De daaraan voorafgaande hoofdstukken zijn algemener van opzet. Het gehele onderzoek is beperkt tot consultatie bij het voorbereiden van belastingwetten in formele zin in Nederland.

Aangezien naar wetgevingsconsultatie nog maar weinig empirisch onderzoek is gedaan, heb ik een verkennend onderzoek verricht. Ik heb gepoogd de functies van wetgevingsconsultatie te onderkennen en de stakeholders en de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken op gestructureerde wijze in kaart te brengen. Dit mondt in paragraaf 9.3 uit in een consultatiemodel. Met de resultaten van dit onderzoek beoog ik voorts handvatten voor vervolgonderzoek van empirische aard te geven. In het kader van dat vervolgonderzoek zal onder meer een aantal aannames uit mijn onderzoek op juistheid moeten worden getoetst. In paragraaf 9.4 breng ik in kaart welke onderzoeksvragen voor dat empirische vervolgonderzoek in aanmerking komen.

9.2 De zeven onderzochte aspecten

Met het oog op het ontwikkelen van een consultatiemodel heb ik de volgende zeven *deelvragen* onderzocht:

I. Wat zijn de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie'?
II. Wat is de democratische waarde van wetgevingsconsultatie?
III. Welke functies van wetgevingsconsultatie kunnen worden onderscheiden?
IV. Wat zijn de essentiële fasen van een goede consultatieprocedure?
V. Welke stakeholders kunnen worden onderscheiden bij fiscale wetgevingsconsultatie?
VI. Welk soort informatie kan van de verschillende fiscale stakeholders worden verkregen?
VII. Welke consultatievormen- en technieken zijn voorhanden en in welke situaties kunnen ze worden toegepast om een optimaal resultaat te behalen?

Aan de hand van literatuuronderzoek heb ik in hoofdstuk 2 consultatie gedefinieerd als 'het participeren van stakeholders in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces'. Het eerste kernelement is 'participatie', het raadplegen van stakeholders door het ministerie. Het begrip 'stakeholders' vormt het tweede kernelement in de definitie. Onder stakeholders worden verstaan 'degenen van wie het belang bij de voorgenomen wet is betrokken en zij die specialistische kennis van het onderwerp van de voorgenomen wet

[827] Zie hoofdstuk 4.
[828] Zie de hoofdstukken 7 en 8.
[829] Zie hoofdstuk 6.

hebben.' Het derde kernelement in de definitie van 'consultatie' is de fase waarin de consultatie wordt uitgevoerd. Ik heb mij beperkt tot de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces, omdat in deze fase beïnvloeding door stakeholders nog het meest kansrijk is. Met de 'voorbereidingsfase' bedoel ik de fase waarin het conceptwetsvoorstel wordt opgesteld. Dat is de fase voorafgaand aan de indiening van het conceptwetsvoorstel in de ministerraad.

In hoofdstuk 3 heb ik betoogd dat consultatie een geschikte methode is om, als aanvulling op onze indirecte democratie, aan de democratische eisen van participatie en transparantie tegemoet te komen. Door te consulteren wordt stakeholders de mogelijkheid geboden te participeren, zonder dat hun input bindend is. Het verkrijgen van informatie en het motiveren van de gemaakte keuzen door het ministerie tijdens en na de consultatie kunnen bijdragen aan een transparant wetgevingsproces.

Verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces en van het product (de wet), zijn de kernfuncties van wetgevingsconsultatie, zo heb ik in hoofdstuk 4 geconcludeerd. Deze kernfuncties kunnen worden onderverdeeld in de volgende functies : de notificerende functie, de maatschappelijke functie, de controlerende functie en de anticiperende functie. Daarnaast kan consultatie een politieke functie hebben. Een consultatie kan gericht zijn op meer dan één van de genoemde functies. Ook kan het zo zijn dat bij een consultatie één functie voorop staat, maar dat in feite ook een of meer andere functies worden gediend. In gevallen waarin bij de consultatie deze politieke functie vooropstaat, is de consultatie niet gericht op verbetering van wetgeving, maar wordt zij slechts vanuit politiek-strategisch oogpunt ingezet. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een consultatie die wordt gestart om een bepaalde groep tevreden te stellen en geen serieuze behandeling van de reacties op het consultatiedocument wordt beoogd.

Aangezien het succes van een consultatie mede wordt bepaald door de wijze waarop de consultatieprocedure wordt voorbereid en uitgevoerd, heb ik hoofdstuk 5 aan het inrichten van die procedure gewijd. Daartoe heb ik negen fasen van de consultatieprocedure onderscheiden. Het onderscheid in die negen fasen kan als hulpmiddel dienen om de consultatieprocedure goed in te richten. Een goede uitvoering van de consultatie kan voorkomen dat bij stakeholders een te beperkt draagvlak en ontevredenheid ontstaan en kan bovendien tot betere wetgeving leiden zodat de wet langer houdbaar is. Dat betekent vervolgens dat, zelfs als consultatie op korte termijn tijdsverlies zou betekenen en kostenverhogend zou zijn, op langere termijn tijdwinst en kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 6 heb ik zeven fiscale stakeholdergroepen geïdentificeerd die in beginsel kunnen worden geconsulteerd. Daarbij gaat het om belastingplichten, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties, belangenorganisaties, wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman, buitenlandse overheden en interne stakeholders. Voorts heb ik onderzocht voor het realiseren van welke doelen – die kunnen worden gesteld aan de hand van de in hoofdstuk 4 genoemde consultatiefuncties – de keuze van een bepaalde stakeholdergroep naar verwachting geschikt dan wel minder geschikt is om bij het consulteren een optimaal resultaat te bereiken. Tevens ben ik ingegaan op de 'dubbele-petten'-problematiek. Deze houdt in dat een stakeholder verschillende functies in het fiscale veld kan hebben en niet geheel duidelijk is in welke hoedanigheid hij zijn reactie in het kader van de consultatie heeft gegeven. Ik ben van mening dat een reactie van een stakeholder die een dubbele pet draagt toch waardevol kan zijn als bij de analyse

van de reacties van dergelijke stakeholders maar kenbaar is dat in de reactie mede een belangenbehartiging verweven kan zijn. Daarom is het noodzakelijk dat de stakeholder bij zijn reactie kenbaar maakt in welke hoedanigheid hij zijn reactie plaatst. Aan de hand van de onderzoeksresultaten heb ik aan het einde van hoofdstuk 6 in tabel 5 samengevat aan welke functies van consultatie de stakeholdergroepen vooral een nuttige bijdrage kunnen leveren. In tabel 6 heb ik samengevat welke aandachtspunten er zijn bij de keuze een stakeholdergroep al dan niet te consulteren.

In hoofdstuk 7 heb ik onderzocht op welke wijze de in hoofdstuk 8 behandelde consultatietechnieken kunnen worden vormgegeven. Daarbij valt een aantal aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats is van belang of de consultatie al dan niet wettelijk is voorgeschreven. Een tweede aspect betreft het onderscheid tussen gestandaardiseerde consultaties en ad hoc consultaties. In de derde plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen consultaties met een gerichte vraagstelling, dan wel zonder een gerichte vraagstelling. Ten vierde kunnen consultaties die gericht zijn op een breed publiek, worden onderscheiden van consultaties met een gesloten groep stakeholders. In de vijfde plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen individuele consultaties en groepsconsultaties. In tabel 11 zijn de kenmerken van de verschillende consultatievormen weergegeven en in tabel 12 de situaties waarin een bepaalde consultatievorm de voorkeur verdient. Overigens is de keuze voor een consultatievorm mede afhankelijk van het doel van de consultatie, de aard van de voorgenomen wet en de beschikbare middelen.

Tot slot heb ik in hoofdstuk 8 zes consultatietechnieken geanalyseerd om vanuit het oogpunt van effectiviteit van een bepaalde consultatie tot een keuze van de meest in aanmerking komende consultatietechniek(en) te komen. Ik heb de volgende zes technieken onderzocht: schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzitting en een klankbordgroep. Bij elk van deze zes consultatietechnieken heb ik de vorm en mogelijke varianten behandeld en de sterke en zwakke punten uiteengezet. Op basis daarvan heb ik bij elke consultatietechniek onderzocht in welke situaties die consultatietechniek meer of minder geschikt is voor het behalen van een optimaal consultatieresultaat. De resultaten zijn in de tabellen 27 en 28 samengevat. Deze tabellen zijn overigens slechts hulpmiddelen, omdat de uiteindelijke keuze voor een bepaalde consultatietechniek of variant daarvan mede afhankelijk is van de aard van de voorgenomen wetgeving, de omvang en bereikbaarheid van stakeholders en de financiële en personele middelen die ter beschikking staan.

9.3 Het consultatiemodel

Het doel van mijn onderzoek was een consultatiemodel voor het (Nederlandse) fiscale wetgevingsproces te ontwikkelen. De hiervóór beknopt weergegeven onderzoeksbevindingen vormen de bouwstenen van dit consultatiemodel.

Het door mij ontwikkelde consultatiemodel bestaat uit vier kolommen. In de eerste kolom zijn de functies (doelen) van wetgevingsconsultatie vermeld. In de tweede kolom staan de stakeholdergroepen die betrokken kunnen worden om het beoogde doel te bereiken. In de derde kolom is vermeld welke consultatietechniek mogelijk geschikt is in de betreffende situatie. In de vierde kolom zijn de sterke en zwakke punten van de betrokken consultatietechniek vermeld.

Aan de hand van het consultatiemodel kan het ministerie van Financiën aan de hand van het beoogde doel (kolom 1) bepalen welke consultatietechniek (kolom 3) mogelijk geschikt is – mede gelet op de sterke en zwakke punten (kolom 4) – om het beoogde doel te bereiken en welke stakeholdergroepen (kolom 2) geconsulteerd moeten worden om een optimaal consultatieresultaat te bereiken.

Tabel 29. Het consultatiemodel

Het beoogde doel	Geschikte stakeholdergroep(en)	Geschikte consultatietechniek(en)	Sterke en zwakke punten van de consultatietechniek
Notificerende functie			
1. Alternatieven aanreiken	▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders)	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
2. Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten	▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders)	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
Maatschappelijke functie			
3. Maatschappelijke belangen in kaart brengen	▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders)	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
4. Draagvlak identificeren en creëren	▪ Betrokkenen (belastingplichtigen)	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
5. Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen	▪ Betrokkenen (belastingplichtigen)	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
Controlerende functie			
6. Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid,	▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties)	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input

handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechterlijke macht en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders)	▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
Anticiperende functie			
7. Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet	▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders)	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input

Politieke functie	
Symbolische functie	*Consultatie wordt in deze situaties niet primair ingezet om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren (het eigenlijke doel van consultatie), maar consultatie wordt ingezet vanuit strategisch oogpunt binnen het politieke spel. De kennis en achtergrond van stakeholders zijn geen aanknopingspunten bij de selectie van stakeholders bij een strategische consultatie. Dit model kan bij het realiseren van dit doel dan ook geen bijdrage leveren.*
Profilerende functie	
Koelkastfunctie	
Alibifunctie	

Het consultatiemodel dat ik heb ontwikkeld, geeft naar mijn mening de mogelijkheid om rationeel – bezien vanuit het nagestreefde doel van de consultatie – en dus goed gemotiveerd tot een keuze van een effectieve consultatievorm, een passende consultatietechniek en de in aanmerking komende stakeholdergroepen te komen.

Ik zal hierna kort een aantal belangrijke elementen uit het consultatiemodel bespreken.

Uit het consultatiemodel blijkt dat als de consultatie gericht is op een maatschappelijke functie, belastingplichtigen het meest geschikt zijn om te consulteren. De meest geschikte consultatietechnieken verschillen binnen de drie subfuncties vermeld onder 3, 4 en 5. Bij het in kaart brengen van de maatschappelijke belangen lijkt schriftelijke consultatie, overleg met belanghebbenden en/of het samenstellen van klankbordgroepen het meest geschikt voor het bereiken van het beoogde doel. Bij het identificeren en ook het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen is daarentegen de internetconsultatie en/of belanghebbendenoverleg geschikter.

Als de consultatie een notificerende functie of controlerende functie heeft, zijn het vooral praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen die een relevante bijdrage kunnen leveren. Schriftelijke consultatie, overleg met deskundigen en/of het vormen van klankbordgroepen lijken in deze situatie de meest geschikte consultatietechnieken voor het bereiken van een optimaal resultaat.

Als wordt geconsulteerd met het oog op anticipatie op de voorgenomen wet, lijken de praktijkdeskundigen, betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen het meest geschikt om te consulteren. Voor een effectief resultaat kan daarbij worden gekozen voor internetconsultatie of het voeren van overleg met belanghebbenden.

Uit het consultatiemodel blijkt verder dat een hoorzitting in geen enkele situatie de meest geschikte consultatietechniek is. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste de veelal lage opkomst bij dergelijke bijeenkomsten (zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.5.2). Ten tweede kunnen bij een hoorzitting door de diverse deelnemers zo uiteenlopende meningen naar voren worden gebracht, dat het moeilijk kan zijn specifieke en relevante informatie te verkrijgen en een gerichte discussie te voeren. Mogelijk kan een hoorzitting wel nut hebben als zij naast andere consultatietechnieken wordt ingezet.

Aan de hand van het door mij ontwikkelde consultatiemodel kan een gemotiveerde keuze worden gemaakt voor een effectieve consultatievorm, een passende consultatietechniek en de in aanmerking komende stakeholdergroepen. Bij het maken van een model moeten altijd concessies aan de werkelijkheid worden gedaan. In de praktijk zullen meer aspecten worden betrokken dan in mijn model zijn opgenomen. Zo kan naast het beoogde doel van de consultatie tevens de aard van de wetgeving van belang zijn. Bijvoorbeeld bij wetgeving die betrekking heeft op een bepaalde sector, zal juist de specifieke branche moeten worden geconsulteerd. Bij complexe wetstechnische wetgeving zal het voor de maatschappelijke functie wellicht niet zinvol zijn belastingplichtigen te consulteren.

Ook de personele capaciteit zou bij de keuze van de consultatietechniek en de stakeholders een rol kunnen spelen. In het consultatiemodel heb ik om die reden de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken opgenomen, waarvan de inspanning voor het ministerie een onderdeel is. Bij een beperkte personele capaciteit ligt het consulteren door middel van klankbordgroepen niet voor de hand. Op dit punt scoort deze consultatietechniek immers slecht. Een deskundigenoverleg en een belanghebbendenoverleg scoren op dit punt daarentegen goed. Ook zal er soms reden zijn de consultatievorm aan het aantal beschikbare beleidsmedewerkers aan te passen, bijvoorbeeld door ervoor te kiezen slechts een klein deel van de stakeholders te consulteren (gesloten consultatie).

Tevens kunnen de beschikbare financiële middelen een rol spelen bij de keuze voor de meest effectieve consultatietechniek en de meest geschikte stakeholders. De benodigde financiële middelen heb ik voor de zes consultatietechnieken niet onderzocht. Een eenmalig overleg met belanghebbenden en deskundigen lijkt minder kostbaar dan consulteren via internet. Deze laatste consultatietechniek vereist immers het bouwen en onderhouden van een website en het opstellen en verstrekken van voorlichtingsmateriaal.

Onder omstandigheden kan in de praktijk ook de tijdsdruk meewegen bij de keuze voor een bepaalde consultatietechniek en voor bepaalde stakeholders. In de vierde kolom van het consultatiemodel heb ik bij het vermelden van de sterke en zwakke punten van de diverse consultatietechnieken onder meer opgemerkt of de consultatietechniek goed of slecht scoort op het onderdeel ‘benodigde tijd’. Uit het model blijkt dat bij een grote tijdsdruk schriftelijke consultatie en het vormen van klankbordgroepen slecht scoren, terwijl belanghebbendenoverleg en/of deskundigenoverleg dan geschikter zijn.

Of de aan de hand van het consultatiemodel gemaakte keuze voor de meest geschikte consultatietechniek en de meest effectieve stakeholders daadwerkelijk tot succes leidt, hangt mede af van de voorbereiding en de uitvoering van de consultatieprocedure. Om die reden heb ik in hoofdstuk 5 een model van negen fasen van een goed georganiseerde consultatieprocedure in de departementale voorbereidingsfase geschetst. Het gaat om een model: bij iedere consultatie dient te worden bepaald of meer fasen noodzakelijk zijn of dat juist met minder fasen kan worden volstaan. Het zorgvuldig doorlopen van die fasen kan op korte termijn tijd kosten, maar op lange termijn besparen. De kernfunctie van consultatie is immers de verbetering van de kwaliteit van voorgenomen wetgeving. Door zorgvuldige voorbereiding van het opstellen van een wet, waaraan consultatie een belangrijke bijdrage kan leveren, kan een wet langer 'houdbaar' zijn. Door consultatie kunnen leemtes vroegtijdig worden gesignaleerd en nog voor de indiening van het wetsvoorstel bij de ministerraad worden verholpen.

Dit alles neemt niet weg dat wetten – ook bij veelvuldig gebruik van consultatie in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces – nooit perfect zullen zijn hoewel het ideaal van perfecte wetten wel moet worden nagestreefd. In de woorden van Van Ewijk.[830]

> *'Perfecte wetten zijn het ideaal, maar ook een illusie, een horizon waarop het oog zich richt, maar die niet bereikt kan worden.'*

'Maar de horizon der perfectie moge dan onbereikbaar zijn, hij mag toch niet uit het oog worden verloren. Vergeten wij onze blik daarop te richten, dan kan de kwaliteit van de wetgeving dalen onder het niveau dat aanvaardbaar is', aldus Scheltema.[831]

9.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek maak ik op tal van plaatsen gebruik van aannames. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanname dat consultatie bijdraagt aan een transparant wetgevingsproces. Een andere aanname is dat, zelfs als consultatie op korte termijn (in de departementale voorbereidingsfase) tijdsverlies zou betekenen, op langere termijn (vanuit het gehele wetgevingsproces bezien) door consultatie tijdwinst kan worden geboekt.

Deze aannames zijn met name ontleend aan informatie uit de fiscale en niet-fiscale vakliteratuur over fiscale en niet-fiscale wetgevingsprocessen. Het is daarom van belang die aannames in empirisch vervolgonderzoek nader te toetsen.

Een belangrijke aanname in dit onderzoek is dat consultatie daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van de voorgenomen wet – maar realiseer mij dat zij ook tot meer verfijning en complexiteit kan leiden. Ik heb mij in dit onderzoek gericht op de procedurele kant van consultatie en de daadwerkelijke effectiviteit van consultatie niet onderzocht. De effectiviteit van consultatie verdient dan ook nader, empirisch onderzoek. Dit zal

[830] Deze woorden van O.W. van Ewijk bij de behandeling van het nieuwe Burgerlijke Wetboek in 1966/1967 heeft M. Scheltema aangehaald in zijn preadvies 'Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?' in NJV**,** Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, blz. 65.
[831] M. Scheltema, preadvies 'Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?' in NJV**,** Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, blz. 65.

overigens niet eenvoudig te onderzoeken zijn, omdat ook diverse andere factoren aan de vereiste wetgevingskwaliteit kunnen bijdragen.

Een tweede belangrijke aanname in mijn onderzoek die voor empirische toetsing in aanmerking komt, is de aanname dat een goed georganiseerde en uitgevoerde consultatieprocedure, zoals geschetst in hoofdstuk 5, tot een beter consultatieresultaat leidt. Deze aanname dient in de praktijk te worden getoetst.

Het door mij ontwikkelde consultatiemodel is toegespitst op het Nederlandse fiscale wetgevingsproces. Het is goed denkbaar dat onderdelen van het model ook voor niet-fiscale wetgeving bruikbaar zijn. Of en in hoeverre dat het geval is, kan nader worden onderzocht.

Ook zou vergelijkend empirisch onderzoek naar wetgevingsconsultaties op fiscaal terrein enerzijds en wetgevingsconsultaties op het terrein van andere Nederlandse ministeries anderzijds van belang kunnen zijn, temeer omdat bij sommige andere ministeries al veelvuldig wetgevingsconsultatie plaatsvindt. Ook zou vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties in Nederland en wetgevingsconsultaties in andere landen van nut kunnen zijn.

Tot slot wijs ik op de mogelijkheid onderzoek te doen naar consultatie bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur en beleidsregels. Ook bij deze vorm van regelgeving wordt – ook op fiscaal terrein – met enige regelmaat gebruik gemaakt van consultatie. Zo is de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 via internet ter consultatie aangeboden.[832]

Om dit vervolgonderzoek, met name het empirisch onderzoek, in goede banen te leiden is het in de eerste plaats van belang dat het ministerie het materiaal uit consultatieprocedures, zoals de startnotities, reacties van stakeholders, verslagen van gesprekken die zijn gevoerd en interne notities, goed bewaart en zoveel mogelijk openbaar maakt. Daarbij kunnen verslagen worden gemaakt waaruit blijkt welke stakeholders hebben gereageerd en waartoe dat heeft geleid. Zo is na de internetconsultatie Openbaarheid Belastingrechtspraak een uitgebreid verslag gepubliceerd, waarin onder meer de uitkomsten van de consultatie zijn opgenomen. Dit verslag heeft een nuttige bedrage geleverd aan mijn onderzoek en vergemakkelijkt het verrichten van empirisch onderzoek in de toekomst.

[832] Zie 'Rapportage internetconsultatie Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011' voor een verslag van deze consultatie. In dat verslag wordt aandacht besteed aan de reacties die in het kader van de consulatie zijn ingediend en aan het effect van de consultatie op de uiteindelijke regeling.

Summary

The key objective of this research is to design a consultation model for the legislative process in fiscal matters. When tax laws are being drafted, such a model can be used as a tool to select the best possible consultation variant and the suitable stakeholders. As the manner in which a consultation procedure is executed can be a decisive success factor, the key stages of a sound consultation procedure and the considerations underlying them are also an integral part of this research. The scope of the research is primarily, but not exclusively, tax legislation.

Literature review is a prominent methodological feature of the work I have undertaken. In addition, the Ministry of Finance has kindly allowed me to inspect a number of legislative files – of which I have selected four for this research – and to interview the policy officers involved.

For the purposes of this research I have defined *consultation* as 'stakeholder participation in the preparatory stage of the legislative process'. *Participation* here refers to the Ministry involving stakeholders. Stakeholders refers to parties whose interests are affected by the proposed legislation as well as to parties with specialist knowledge of its subject matter. I have limited the scope of my research to the departmental preparatory stage of the legislative process for the reason that it is in this stage that stakeholder influence can often still make itself felt.

Supplementing our national indirect democracy, consultation is a suitable method to meet the democratic requirements of, and need for, participation and transparency. Consultation offers stakeholders the option to participate without their input being binding. By obtaining information and by accounting for its choices during and after the consultation the Ministry can add to the transparency of the legislative process.

Improving the quality of the legislative process and of its product (legislation) are the twin objectives of legislative consultation. They are closely intertwined; an improved legislative process can be expected to yield an improved product. To explain these twin objectives of consultation, I have broken them down into four subtypes: notification, public backing, monitoring and anticipation. Consultation can also have a political purpose, and when it does, it is not primarily used to improve the quality of legislation but to achieve strategic aims as part of the political process. Consultation can have several of the purposes identified and even if one purpose is paramount, one or more others may also be served.

In this research I have distinguished nine stages of a sound consultation procedure. A properly executed consultation can not only prevent dissatisfaction and a lack of support among stakeholders, it can also result in better legislation and thus extend its 'shelf life'. This in turn implies that short-term downsides of consultation in terms of time and costs (if any) will be compensated in the long term. The consultation procedure set out in this research is not a one-size-fits-all design; each consultation requires an assessment to be made in advance whether an additional stage is necessary or whether in fact a stage can be dispensed with.

Of fiscal stakeholder groups that may be consulted there are seven: taxpayers; tax consultants and their professional organizations; interest groups; academics; judges and

the National Ombudsman; foreign authorities; and internal stakeholders. I have identified the consultation purposes to which the various stakeholder groups can usefully contribute as well as the considerations underlying the choice whether or not to consult a particular stakeholder group (Tables 5 and 6 respectively).

Consultation methods can be structured in a number of ways, each reflecting a particular distinction or feature. The first of these is whether or not consultation is prescribed by law. The second is whether the consultation is standardized or ad hoc. A third such aspect concerns the distinction between consultations that address a specific question and consultations that do not. Fourthly, consultations can target either a wide public or a limited group of stakeholders. And finally, consultations can be directed either at individuals or at groups. I have catalogued the characteristics of the various consultation structures (Table 11) as well as the situations in which a particular consultation structure is to be preferred (Table 12). It should be noted that the consultation objective, the nature of the proposed legislation and the resources available may also impact on the choice for a particular consultation structure. These factors fall outside the scope of my research.

I have analyzed six consultation methods – written consultations, internet consultations, expert meetings, stakeholder meetings, hearings, and focus groups – with the aim of providing a framework for selecting the most effective one(s). I have described the structure and possible variants of each of these six methods and I have explained their strengths and weaknesses. Using this analysis, I have determined in which situations which of these six consultation methods are to a greater or lesser extent suitable to obtain an optimum consultation outcome. (The results are presented in Tables 27 and 28.)

My research has resulted in the consultation model presented below (Table 30). Using this model and by referring to the intended objective (first column), the Ministry of Finance can determine which consultation method (third column) is potentially suitable – in view of its strengths and weaknesses (fourth column) – to achieve that objective and which stakeholder groups (second column) must be consulted for the optimum consultation result.

The Consultation Model (Table 30)

The intended objective	**Suitable stakeholder group(s)**	**Suitable consultation method(s)**	**Strengths and weaknesses of the consultation method**
Notification purpose			
1. Identifying options	▪ Practical experts (tax consultants and their professional organizations) ▪ Technical experts (academics, judges and the National Ombudsman, and foreign authorities). ▪ Implementation experts (internal stakeholders)	▪ Written consultation	+ qualitative input - ministerial effort - time needed - quantitative input
		▪ Expert meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
		▪ Focus groups	+ qualitative input - ministerial effort - stakeholder effort - time needed - quantitative input

2. Clarifying effects and side effects	▪ Practical experts (tax consultants and their professional organizations) ▪ Technical experts (academics, judges and the National Ombudsman, and foreign authorities). ▪ Implementation experts (internal stakeholders)	▪ Written consultation	+ qualitative input - ministerial effort - time needed - quantitative input
		▪ Expert meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
		▪ Focus groups	+ qualitative input - ministerial effort - stakeholder effort - time needed - quantitative input
Societal purpose			
3. Charting public interests	▪ Parties involved (taxpayers) ▪ Implementation experts (internal stakeholders)	▪ Written consultation	+ qualitative input - ministerial effort - time needed - quantitative input
		▪ Stakeholder meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
		▪ Focus groups	+ qualitative input - ministerial effort - stakeholder effort - time needed - quantitative input
4. Identifying and creating a support base	▪ Parties involved (taxpayers)	▪ Internet consultation	+ quantitative input + stakeholder effort - qualitative input
		▪ Stakeholder meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
5. Improving relations between the legislator and taxpayers	▪ Parties involved (taxpayers)	▪ Internet consultation	+ quantitative input + stakeholder effort - qualitative input
		▪ Stakeholder meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
Monitoring purpose			
6. Monitoring the quality of the proposed fiscal legislation in terms of feasibility, enforceability, simplicity, clarity, and accessibility	▪ Practical experts (tax consultants and their professional organizations) ▪ Technical experts (academics, judges and the National Ombudsman, and foreign authorities). ▪ Implementation experts (internal stakeholders)	▪ Written consultation	+ qualitative input - ministerial effort - time needed - quantitative input
		▪ Expert meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input
		▪ Focus groups	+ qualitative input - ministerial effort - stakeholder effort - time needed - quantitative input
Anticipation purpose			
7. Anticipating the proposed fiscal legislation	▪ Practical experts (tax consultants and their professional organizations) ▪ Parties involved (taxpayers) ▪ Implementation experts (internal stakeholders)	▪ Internet consultation	+ quantitative input + stakeholder effort - qualitative input
		▪ Stakeholder meeting	+ ministerial effort + stakeholder effort + time needed + qualitative input - quantitative input

Political purpose

Symbolic purpose	*In a political context, consultation is not primarily used to improve the quality of legislation (its proper objective) but to pursue strategic aims as part of the political process. In strategic consultations of this kind, stakeholder expertise and background are immaterial reference points, and for this reason the consultation model presented here is unsuitable for consultation procedures driven by political purposes.*
Positioning purpose	
Deferment purpose	
Justification purpose	

The consultation model I have designed can be used to make a reasoned choice for an effective consultation structure, a fitting consultation method and the relevant stakeholder groups. In the process of designing a model, concessions to reality are inevitable; in actual practice more factors will be involved than my model incorporates. For example, in addition to the intended consultation objective, the nature of the legislation concerned may be germane to the consultation, and staffing considerations may be reflected in the chosen consultation methods and stakeholder groups. To allow for such factors as these, I have specified the strengths and weaknesses of the various consultation methods in the consultation model (fourth column), such as the effort expended by the Ministry. Another such factor that may come to bear on selecting a certain consultation method and certain stakeholder groups is time pressure and this factor is also accounted for in the strengths and weaknesses overview in the consultation model. A factor that falls outside the scope of my research is the financial resources available.

Lijst van aangehaalde literatuur

Boeken, rapporten en tijdschriftartikelen

P.J. VAN AMERSFOORT, Terugkoppeling van rechter naar wetgever? In: *Terugkoppeling in het belastingrecht*. Amersfoort: SDU 2008, blz. 29-39.

E. BAUW, Nut en noodzaak van terugkoppeling door de rechter. In: *Terugkoppelen naar de Wetgever*, symposium Raad van State, februari 2005.

R.F. BEK, P.A. PRONK en A. LEDER, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), *Terugkoppeling in het belastingrecht*. Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.

H. BERGMAN en F. HERREVELD, 'Ons fiscaal denken wordt nog steeds bepaald door beginselen', *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/710, blz. 710-714.

A.F.M. BRENNINKMEIJER, De Belastingdienst en de Nationale ombudsman In: *Terugkoppeling in het belastingrecht.* Amersfoort: SDU 2008, blz. 66

M.C. BURKENS, H.R.B.M. KUMMELING, B.P. VERMEULEN en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012.

COMMISSIE TOEKOMST OVERHEIDSCOMMUNICATIE, In dienst van de democratie, Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Den Haag 2001.

CONFEDERATION FISCALE EUROPEENNE (CFE), Professional Affairs Committee, Summery of the CFE survey on the involvement of tax advisers in the legislative process and its effect on the quality of tax law, 19 oktober 2011.

E.J. DAALDER, *Toegang tot overheidsinformatie* (diss. Leiden), Den Haag, 2005.

W.J.M. DAVIDS, Nederland Juristenblad, 2006, afl. 39, blz. 2237-2241.

DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (IRELAND), Report on the introduction of regulatory impact analysis, juli 2005.

DEPARTMENT OF THE TAOISEACH, Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies, 2005.

J. EDELENBOS, *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemna 2000.

J. EDELENBOS, A. DOMINGO, P. KLOK en J. VAN TATENHOVE, *Burgers als beleidsadviseurs*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek 2006.

W.J. VAN EIJKERN, De macht van de zwoegers in het vooronder, in: *De jurist-ambtenaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 1977.

PH. EIJLANDER, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester? In: *Bruikbare wetgeving,* Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007.

PH. EIJLANDER en W. VOERMANS, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000.

PH. EIJLANDER, P.C. GILHUIS, P.H. FRISSEN, J.H. VAN KREVELD, B.W.N. DE WAARD, *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

F.A. ENGELEN, H. VORDING, S. VAN WEEGHEL, 'Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009', *Weekblad Fiscaal Recht* 2009/953, blz. 953-959.

F.A. ENGELEN, H. VORDING en S. VAN WEEGHEL, 'Wijziging van belastingwetten met het oog op het tegengaan van uitholling van de belastinggrondslag en het verbeteren van het fiscale vestigingsklimaat', *Weekblad Fiscaal Recht* 2008/891, blz. 891-906.

EUROPESE COMMISSIE (2001) Europese Governance, Een Witboek, Brussel, 25 juli 2001.

EUROPESE COMMISSIE (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

EUROPESE COMMISSIE (2006) 194, Results of the Commission Consultation on the Green Paper 'European Transparancy Initiative'.

EUROPESE COMMISSIE (2009) Europese Commissie geeft startsein voor openbare raadpleging over het burgerinitiatief, Brussel, 11 november 2009, IP/09/1696.

N.A. FLORIJN, *Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces (diss. Universiteit Tilburg)*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993.

A.L. FRIEDMAN en S. MILES, *Stakeholders: Theory and Practice*, Oxford: OUP 2006.

R.E. FREEMAN, *Strategic Management: a stakeholder approach*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

G. DE GEEST, 'Wat kan de bevolking worden geadviseerd aangaande de oude leer van de scheiding der machten?', *Nederlands Juristenblad 2005,* afl. 80(22), blz. 1139-1139.

R.A.J. VAN GESTEL, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', *RegelMaat* 2011, afl. 1, blz. 7-23.

P.C. GILHUIS, *Het referendum, een rechtsvergelijkende studie* (diss. Leiden), Amsterdam: Samsom 1981.

J.L.M. GRIBNAU, Burgerparticipatie in bestuurlijke rechtsvorming, in: *Maatschappelijke rechtsvorming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

J.L.M. GRIBNAU, Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving, in: *Vijf jaar Wet IB*, Deventer: Kluwer 2006.

J.L.M. GRIBNAU, Boekbespreking: J. Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union', *Het Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 2006, afl. 2, blz. 201-204.

J.L.M. GRIBNAU, Zorgvuldigheid en kwaliteit van fiscale wetgeving in: *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, Amersfoort: SDU 2008.

J.L.M. GRIBNAU, *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, Amersfoort: SDU 2008.

J.L.M. GRIBNAU, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, Amersfoort: SDU 2008.

J.L.M. GRIBNAU, 'Integriteit van het fiscale wetgevingsproces', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, *2010,* afl. 643, blz. 1-6.

J.L.M. GRIBNAU, *De belastingrechter in een veranderde trias politica* in: Kwaliteit van belastingrechtspraak belicht, Den Haag: SDU 2013.

J.L.M. GRIBNAU en A.O. LUBBERS, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/1388, blz. 1388-1402.

J.L.M. GRIBNAU, A.O. LUBBERS en H. VORDING, *Terugkoppeling in het belastingrecht*, Amersfoort: SDU 2008.

L.E. DE GROOT-VAN LEEUWEN, *Rechters tussen staat en straat: de positie van de rechterlijke macht in de democratische rechtsstaat*, Nijmegen: Wolf Legal publishers 2005.

L.E. DE GROOT-VAN LEEUWEN, 'Rechters moeten niet samenwerken met bestuurders en wetgevers', *Nederlands Juristenblad, 2005,* afl. 80(22), blz. 1140-1140.

L.E. DE GROOT-VAN LEEUWEN en M.M. KOMMER, Rechter en wetgeving: participatie of terughoudendheid? In: L.E. de Groot-van Leeuwen & L.A.H.J.M. Quant (Eds.), *Ethiek en het juridisch beroep*, Den Haag: VUGA 1995.

M.M. GROOTHUIS, 'Wetgeving en ICT', *Regelmaat* 2008, afl. 6, blz. 219-229.

A.L.J. GROTENHUIS, *Fiscalist achter de schermen vandaan*, Deventer: Kluwer 2008.

A.L.J. GROTENHUIS, 'Parlementair', *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/389, blz. 389.

K. HAEGENS, 'Al die petten, dat is oppassen geblazen', *De Groene Amsterdammer*, 1 november 2013, blz. 22-27.

E.M.H. HIRSCH BALLIN, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie <www.rijksoverheid.nl>

E.M.H. HIRSCH BALLIN, 'De revitalisering van de wet als primaire rechtsbron', in: *De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan Kortmann* (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2009.

HM GOVERNMENT (UK), Code of Practice on Consultation, juli 2008.

De Hoge Raad der Nederlanden 1838-1988: een portret. Zwolle: Tjeenk Willink 1999.

M.B.A. VAN HOUT, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', *Weekblad Fiscaal Recht* 2004/503, blz. 503-506.

R. JONES en E. GAMMELL, *The art of consultation*, London, Biteback. Publishing 2009.

P.O. DE JONG en S.E. ZIJLSTRA, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven*, WODC 2009.

A.S.G. KAMMINGA, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/693, blz. 693-697.

S. KLOSSE, M.G.W.M. PEETERS, S.J.P. UBACHS, L.F.M. VERHEY, *Op zoek naar kwaliteit, Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Den Haag: SDU 2003, blz. 6.

V. VAN KOMMER en J.C.F. MUIZELAAR, *De Belastingdienst*, Arnhem: Gouda Quint 1995.

J.H. VAN KREVELD, Vier aspecten van terugkoppeling van de rechter naar de wetgever. In: *Terugkoppelen naar de Wetgever*, symposium Raad van State, februari 2005.

N.M.A. VAN KREVELD en A.O. LUBBERS, *Wetgevingsadvisering door de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs*, Leiden 2009.

N.M.A. VAN KREVELD en A.O. LUBBERS, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/50, blz. 50-57.

N.M.A. VAN KREVELD en A.O. LUBBERS, 'De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving', in: *50 jaar Directe Belastingen*, Deventer: Kluwer 2012, blz. 131-140.

LEGIS, Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces, Programmaplan van het Ministerie van Justitie, versie 1.0, januari 2009.

M. LEYENAAR, *De waarde van burgerparticipatie*, in: Het wegen van publieke waarden, 18 juni 2009.

P.J.P.M. VAN LOCHEM, preadvies *Kwaliteit van wetgeving als keuze*, in: Kwaliteit als keuze, in: Handelingen NJV 2015 deel 1.

K. LOYENS en S. VAN DE WALLE, *Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006.

S.K. MARTENS, De Hoge Raad als adviseurs, in: *De Hoge Raad der Nederlanden* 1838-1988: een portret. Zwolle: Tjeenk Willink 1999, blz. 141-167.

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Kenmerken van goede regelgeving, Brussel 2003.

MINISTERIE VAN FINANCIËN, Commissie van Rooij, de studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief, Rapport Verbreding en verlichting, 2001.

MINISTERIE VAN JUSTITIE, Beelden van de democratische rechtsstaat, Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals, Amsterdam, januari 2006.

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, Mediatekst Wetgevingsprogramma 2014, 14 november 2013.

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, *Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (diss. KU Brabant)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

R. MULDER en G.J. VEERMAN, *Wetgeving met beleid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

H.A.J.P. TE NIET, 'Waarom het consultatiedocument vennootschapsbelasting te beperkt van opzet is', *Belastingbrief,* 2009, afl. 10/11, blz. 1.

OECD (1994), Organisation for economic co-operation and development, Improving the quality of laws and regulations, OCDE/GD(94)59, Parijs.

OECD (2001), Regulatory reform in Ireland.

OECD (2001). Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making, Parijs.

OECD (2006), Background Document on Public Consultation.

OECD (2006), Regulatory Quality Indicators Report.

OECD (2007), Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing.

OECD (2008), Regulatory Indicators Questonnaire, 27 mei 2008.

OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.

OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services.

W.J. OOSTEN, Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen (diss. Rotterdam), Den Haag: Sociotext Press 2005.

H.J.J. OOSTDAM, 'De belastingadviseur; ontwikkelingen rond een vrij beroep', *Weekblad Fiscaal Recht* 2007/572, blz. 572-577.

M.R.T. PAUWELS*, Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen: Een rechtstheoretisch onderzoek naar een methode voor vorming van wettelijk overgangsrecht in het belastingrecht (diss. Universiteit Tilburg),* Amersfoort: SDU 2009.

J. PETERS, Van wie zijn zij? De ambtenaren (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011.

J.M. POLAK, NJV jaarrede 1976 *Hulp voor de wetgever*, in: Handelingen NJV 1976 deel 2.

J.M. POLAK, preadvies *Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?*, in: Handelingen NJV 1979 deel 1, tweede stuk.

C.H.F. POLAK, 'Hulp voor de Wetgever', *Nederlands Juristenblad*, 1976, afl. 27, blz. 903-909.

J.M. POLAK, Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties, Een momentopname. *Nederlands Juristenblad,* 2000, afl. 43, blz. 2076-2081.

P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN, P. VAN HUMBEECK, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.

P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN, P. VAN HUMBEECK, *Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices*, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008.

P. POPELIER, K. VAN AEKEN, A. MEUWESE, P. VAN HUMBEECK, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging.

P. POPELIER, *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag: Boom 2000.

P. POPELIER, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', *SEW,* 2011, nr. 2, blz. 55-56.

P. POPELIER, *Democratisch wetgeven*, Antwerpen-Groningen: Intersentia 2001.

H. PRAST, *Belastingadviseur en vereenvoudiging van wetgeving,* De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Pre-adviezen nr. 2, Kluwer, Deventer 1987.

C. PRINS, 'Bruikbare Internetconsultatie', *Nederlands Juristenblad,* 2006, afl. 42, blz. 1.

C. PRINS, 'Wet en beleid van de straat', *Nederlands Juristenblad*, 2009, afl. 24, blz. 1493.

C. PRINS, 'Digitaal krabbelen met Alex en Inge', *Nederlands Juristenblad*, 2010, afl. 14, blz. 874-875.

RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK, Jaarplan Rechtspraak 2010, 4 februari 2010.

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005.

M.R. RAMLAL, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', *Nederlands Juristenblad* 2008, afl. 11, blz. 631-637.

M.R. RAMLAL, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', *Nederlands Juristenblad*, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

M.R. RAMLAL, *Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

REDACTIE VAKSTUDIE NIEUWS, 'Algemeen, Consultatie voor nieuwe notitie fiscaal verdragsbeleid', *Vakstudie Nieuws* 2009/42.3, blz. 12-13.

REDACTIE VAKSTUDIE NIEUWS, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', *Vakstudie Nieuws* 2010/1.0, blz. 3-5.

REDACTIE VAKSTUDIE NIEUWS, Bijzonder nummer Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen, *Vakstudie Nieuws* 2014/49.3.

P. RUSTENBURG en A.O. LUBBERS, 'Het softwarekwaliteitsmodel als inspiratiebron voor het denken over de kwaliteit van fiscale wetgeving?', *Weekblad Fiscaal Recht* 2008/1211, blz. 1211-1217.

H.H.M. SCHOLTES, *Transparantie, icoon van een dolende overheid (diss. Universiteit Tilburg)*, Den Haag: Boom Lemma 2012.

M. SCHELTEMA, preadvies '*Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?'* in NJV**,** Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

SERV (2005) Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden, Brussel 9 november 2005.

SERV (2006) Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen.

SERV (2007) Maken we goede wetten,? Benchmarking van Vlaanderen, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007.

SERV (2009) Advies Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn, Brussel 26 oktober 2009.

SERV (2010) Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, 10 maart 2010.

SMAAK special Ministerie van Financiën, maart 2009, uitgave van de Rijksgebouwendienst.

L.G.M. STEVENS, 'Fiscale beleidsnotities 2010', *Weekblad Fiscaal Recht* 2009/6828, blz. 1183-1107.

W.S.R. STOTER, 'Wetsvoorbereiding via internet', *Nederlands Juristenblad,* 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.

W.S.R, STOTER, *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: SDU uitgevers 2003.

W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet,* onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006.

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT (2007), Guidelines for Effective Regulatory consultations.

J.G. TREFFERS. Interplay. In: *Terugkoppelen naar de Wetgever*, symposium Raad van State, februari 2005.

E. VAN VENITIE en J. LUIKENAAR, *Het grote lobbyboek : de ongeschreven regels van het spel*. Amsterdam: Business Contact 2008.

G.J. VEERMAN, Het meesterschap van de wetgevingsjurist, Den Haag: SDU uitgevers 2001.

V. VERLINDEN, *De hoeders van de wet*, Brugge: Die Keure 2010.

VLAAMSE OVERHEID, Kenniscel Wetsmatiging, Richtlijnen voor de opmaak van een Regulerings Impact Analyse, 2de versie, mei 2006.

W.J.M. VOERMANS, 'Zelf wetgever worden', *RegelMaat,* 2009, afl. (5), blz. 291-296.

W.J.M. VOERMANS en H.M.Th.D TEN NAPEL, *Wetgevingsprocessen in transitie*, WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie, Den Haag 2012.

B.W.N. DE WAARD, *Samenwerkende machten*, Zwolle, Tjeenk Willink 1994.

A. ZUURMOND, A. STROP, R. SCHÜRMAN, S. RUST en M.GROOTHUIS. Preadvies, Wetgeving en ICT-toepassingen, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005.

Parlementaire stukken

MvT, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr 3.

MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3.

Nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nrs. 1-2.

Verslag algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 maart 2001*, Kamerstukken II* 2000/01, 27 505, nr. 4.

Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, nr. DGB03-3704, 3 september 2003. Bijlage Rechtsvraag, kennisgroep, uitvoeringsbeleid van: Werkwijze, functioneren en organisatorische positie van kennisgroepen binnen de Belastingdienst. Zie <www.nob.net>, geraadpleegd in 2014.

NvW, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 210, nr. 8.

Belastingplan 2006, *Kamerstukken I* 2005/06, 30 306.

Rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 375, nr. 2.

Brief staatssecretaris met antwoord op de schriftelijke vragen*, Kamerstukken I* 2005/06, 30 307, F.

Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsulatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving**,** *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 57.

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 515, nr. 330.

Brief informateur met het Coalitieakkoord ‘Samen Werken, Samen Leven’*, Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 4.

Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Reactie op vragen over nota van wijziging Overige Fiscale Maatregelen 2008, AFP 2007-00900 U, 15 november 2007. Niet-dossierstukken – Tweede Kamer 2007 – fin0700559, 5 december 2007.

MvA, *Kamerstukken I* 2008/09, 31 704, 31 705 en 31 717, D 2.

Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, *Kamerstukken I* 2008/09, 27 789, A.

Brief minister met het Kabinetsstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 62.

Brief minister met het Kabinetsstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 62.

Brief minister met de aanbieding van het onderzoeksrapport ‘Naar een responsieve overheid’, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 63.

Bijlage brief minister met ‘Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving’, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 121.

Brief staatssecretaris met Voorstel van wet Dezentjé Hamming en Crone rechtsbescherming belastingplichtigen, *Kamerstukken II* 2007/08, 30 645, nr. 13.

NvW, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 206, nr. 7.

Speech door staatssecretaris Jan Kees de Jager ter gelegenheid van het VHMF-congres op 10 april 2008 te Utrecht, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.

Brief staatssecretaris Vereenvoudiging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, 11 april 2008, kenmerk DV 2008-00326 M, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

Gastcollege gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 14 april 2008 te Tilburg, De Wet schenk- en erfbelasting: evenwichtiger, eenvoudiger, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.

Reactie van de Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>. geraadpleegd in 2013.

Toespraak gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 19 september 2008 te Leiden, LOF-congres, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

Brief staatssecretaris over de modernisering van de successiewet, *Kamerstukken II* 2008/09, 27 789, nr. 17.

Verslag rondetafelgesprek over het fiscaal vestigingsklimaat, *Kamerstukken II* 2008/09, 30 107 nr. 10.

Brief minister en staatssecretaris over het onderzoek naar de verdeling van de vennootschapsbelastingdruk in Nederland, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 369, nr. 5.

MvT, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 704, nr. 3.

NV, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 704, nr. 8.

NvW, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 704, nr. 9.

Brief minister over nota ‘Vertrouwen in wetgeving’*, Kamerstukken II* 2008/09, 31 731, nr 1.

MvT, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 930, nr. 3.

Toespraak gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 26 juni 2009 te Den Haag, Het perspectief van de Vpb, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

Nieuwsbericht ministerie van Financiën, Ministerie van Financiën start consultatie fiscaal verdragsbeleid, 31 augustus 2009. Zie www.minfin.nl, geraadpleegd in 2014.

Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, *Vakstudie Nieuws* 2009/42.11, blz. 12-13.

Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stct*. 2009, 16262.

Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 279, nr. 114.

Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 369, nr. 5.

Verslag algemeen overleg van 14 januari 2014 over de stand van zaken mogelijke maatregelen vennootschapsbelasting, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 369, nr. 10.

Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het Belastingplan 2010 c.a., *Kamerstukken II* 2009/10, 32 128, nr. 55.

Brief van de minister van Justitie, en de staatssecretarissen van economische zaken, van Financiën, en van Binnenlandse zaken koninkrijkrelaties: Verbreding invoering Vaste Verandermomenten (VVM), *Kamerstukken II* 2009/10, 29 515, nr. 309.

Behandeling Belastingplan 2010 en 5 andere wetsvoorstellen tot wijziging van belastingwetten (32129, 32130, 32031, 32132 en 32133), Handelingen Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2009/10, 32 128, nr. 14.

MvT, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 3.

Brief regering: Internetconsultatie werkkostenregeling in de Loonbelasting, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 130, nr. 21.

Verslag ‘Voorbij het conflict’ Jaarverslag Nationale ombudsman, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 322, nr. 2.

Verslag technische briefing maatschappelijke organisaties van het Belastingplan 2011, *Kamerstukken II*, 2010/11, 31 066, nr. 93.

Brief minister: Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van justitie (VI) voor het jaar 2011, *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500 VI, K.

NV, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 504, nr. 6.

Toespraak van directeur-generaal Fiscale zaken A. Berg tijdens het Fiscaal symposium van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën op 14 oktober 2010 ter gelegenheid van het zestigjarige bestaan van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën.

Nieuwsbericht van het ministerie van Financiën d.d. 14 april 2011, *Vakstudie Nieuws* 2011/21.7, blz. 30-39.

Voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), *Kamerstukken I* 2012/13, 30 372, A.

Brief van de staatssecretaris van Financiën: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2014, *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 750-IX Nr. 25.

Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.

Jaarverslag van de Nationale ombudsman 2013, *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 876, nr. 2.

Jaarverslag van de Nationale ombudsman 2014, *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 167, nr. 2.

Jurisprudentie

HvJ 13 maart 2007, zaak C-524/04, V-N 2007/15.9, Zaak Test claimants in the Thin Cap Litigation.

Websites

De onderstaande websites heb ik geraadpleegd in de periode 2009-2014.

<www.actal.nl>
<www.architectuur.nl/project/renovatie-ministerie-van-financien-den-haag/>
<www.belastingdienst.nl>
<www.beuk.nl>
<www.cnv.nl>
<www.cfe-eutax.org/about>
<www.consultingcanadians.gc.ca>
<www.ec.europa.eu/yourvoice/ipm>
<www.europa.eu>
<www.fnv.nl>
<www.gov.uk>
<www.internetconsultatie.nl>
<www.kpmg.nl>
<www.minderadministratielasten.nl>

<www.minfin.nl. (tegenwoordig: www.rijksoverheid.nl)>
<www.mkbservicedesk.nl/311/vakbonden.htm>
<www.nationaleombudsman.nl>
<www.nvvr.org>
<www.nob.net>
<www.oecd.com>
<www.om.fi>
<www.participatieplaza.nl>
<www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html>
<www.rb.nl>
<www.rijksoverheid.nl>
<www.ser.nl>
<www.tbs-sct.gc.ca>
<www.vcp.nl>
<www.vhmf.nl>
<www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2012).pdf>
<www.wetsmatiging.be>
<www.wikipedia.nl>
<www.wikispacesintel.wikispaces.com>

Tabellen- en figurenoverzicht

Tabellenoverzicht

Tabel 1. Consultatieverplichtingen en consultatiehandleidingen in de OESO-landen 11
Tabel 2. Consultatie tijdens de verschillende fasen van het wetgevingsproces van de OESO-landen 46
Tabel 3. Overzicht van mogelijke rechtvaardigingsgronden voor het afzien van consultatie 107
Tabel 4. Het standaard stakeholderselectiemodel 118
Tabel 5. De functies van consultatie waaraan de stakeholdergroepen een bijdrage kunnen leveren 186
Tabel 6. De aandachtspunten bij de vraag of een stakeholdergroep moet worden geconsulteerd 187
Tabel 7. De kenmerken van een georganiseerde consultatie en van een ad hoc consultatie 193
Tabel 8. Kenmerken van een gerichte consultatie en van een niet-gerichte consultatie 195
Tabel 9. De kenmerken van een open consultatie en van een gesloten consultatie 197
Tabel 10. De kenmerken van een individuele consultatie en van een consultatie in groepsverband 198
Tabel 11. De kenmerken van de verschillende consultatievormen 199
Tabel 12. Situaties waarin de voorkeur uitgaat naar de ene of de andere uiterste variant 201
Tabel 13. De variërende samenstelling van stakeholders bij de zes consultatietechniek 204

Tabel 14. De doelen die naar verwachting kunnen worden bereikt door de samengestelde stakeholdergroepen te consulteren 207
Tabel 15. De sterke en zwakke punten van een schriftelijke consultatie 211
Tabel 16. Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie 212
Tabel 17. De sterke en zwakke punten van internetconsultaties 218
Tabel 18. Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties 219
Tabel 19. De sterke en zwakke punten van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen 222
Tabel 20. Geschikte situaties voor het gebruik van een deskundigenoverleg 223
Tabel 21. De sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden 225
Tabel 22. De geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden 226
Tabel 23. De sterke en zwakke punten van een hoorzitting 228
Tabel 24. Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting 229
Tabel 25. De sterke en zwakke punten van klankbordgroepen 232
Tabel 26. Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep 233
Tabel 27. Sterke en zwakke punten van de zes consultatietechnieken 234
Tabel 28. De geschiktheid van de zes consultatietechnieken in vier verschillende situatie 234
Tabel 29. Het consultatiemodel 241
Tabel 30. Het consultatiemodel 247

Figurenoverzicht

Figuur 1. Organogram van het ministerie van Financiën 20
Figuur 2. Vijf interactievormen 37
Figuur 3. Het onderscheid tussen belanghebbenden en deskundigen 42
Figuur 4. Het onderscheid tussen interne en externe stakeholders 44
Figuur 5. De vier fasen van het wetgevingsproces 46
Figuur 6. Negen fasen van een consultatieprocedure 105
Figuur 7. De minimumtermijn voor consultatie in de OESO-landen in 2008 (in weken) 123
Figuur 8. Schema voor het structureren van de reacties van stakeholders 132
Figuur 9. De zeven stakeholdergroepen 144

Curriculum vitae

Netty van Kreveld (1985) studeerde fiscaal recht aan de Universiteit van Leiden. In het kader van haar masterscriptie ‘Wetgevingsadviezen in Orde?’ deed zij onderzoek naar de toegevoegde waarde van de advisering door de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs voor de kwaliteit van fiscale wetsvoorstellen. Sinds 2009 is zij docent belastingrecht bij de Universiteit Leiden. Eveneens sinds 2009 is zij belastingadviseur bij Mazars Paardekoper Hoffmann N.V., waar zij zich richt op de not-for-profitsector en de mkb-praktijk. In het kader van haar universitaire werk heeft zij dit proefschrift voorbereid en maakt zij sinds 2015 deel uit van het onderzoeksteam dat in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek doet naar de doelrealisatie van internetconsultaties.