



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

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 ‘consultatiemoehheid’ ontstaat. Consultatiemoehheid 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 consultatiemoehheid 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 participatiewijzer⁵⁴ 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 Gammell 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 Gammell 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 Gammell 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 betreft alvorens zij een beslissing neemt.⁶⁵

In de Code of Practice on Consultation uit 2008 van het Verenigd Koninkrijk⁶⁶ 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 Regulerings 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, 2^{de} 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.participatiewijzer.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 adviesraden⁷⁷, het toepassen van de Delphi-methode⁷⁸, het organiseren van een internetpanel⁷⁹, het oprichten van Het Praatcafé⁸⁰ en tot slot de Tupperwareparty.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 gesprekspartner 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 internetconsultatie 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; **informer**.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.

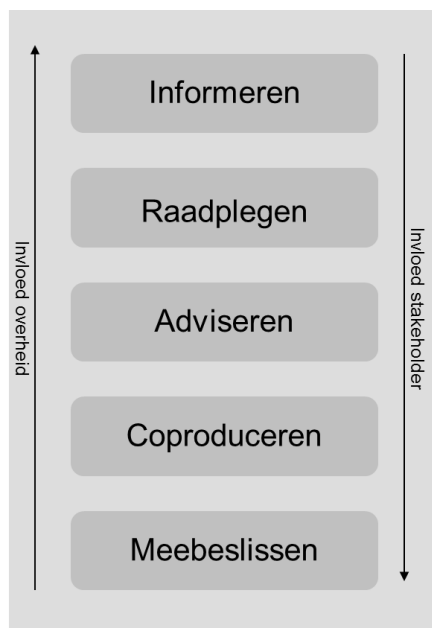
⁹⁵ J. Edelenbos, *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemna, Utrecht 2000, p. 43-44.

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 'informereren' 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 volkstemming 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 internetconsultatie 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.bypa.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 internetconsultatie 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 internetconsultatie 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 wetgevingsinitierende 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.

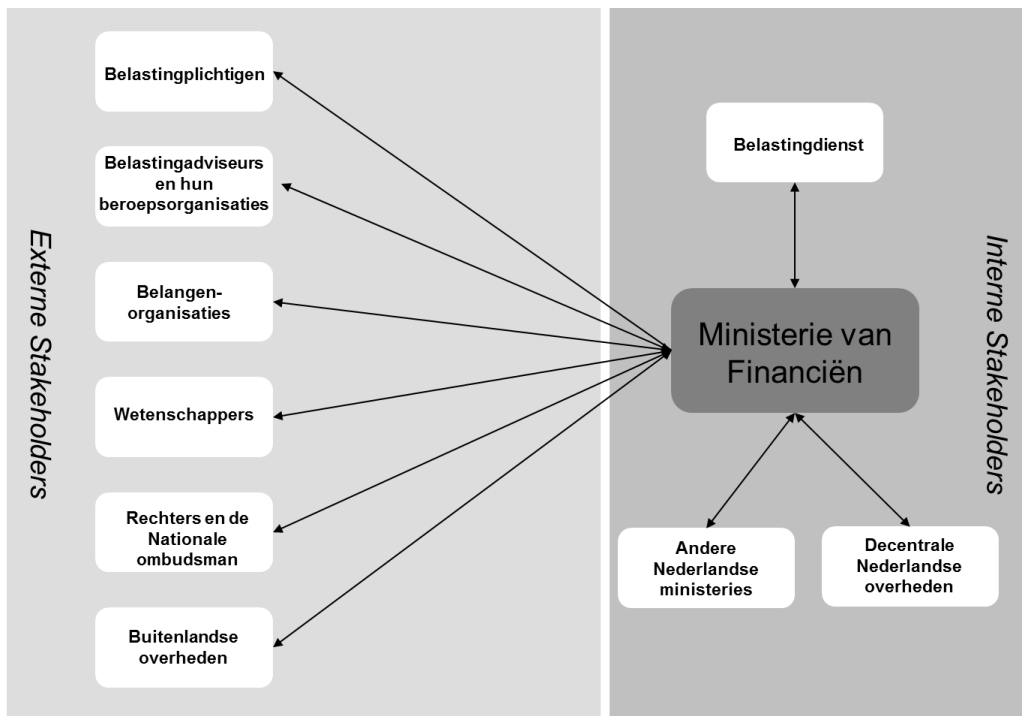
Ook bij belangenorganisaties kan bij consultatie verwevenheid ontstaan tussen het behartigen van belangen en het geven van input op basis van deskundigheid. Ook een rechter kan in een aantal gevallen zowel in de hoedanigheid belanghebbende, als in de hoedanigheid van deskundige optreden, met name indien 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.

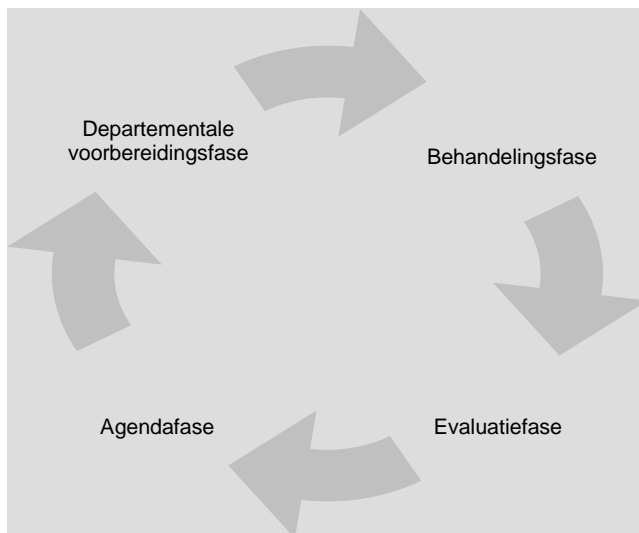
¹²⁹ Artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Ministerraad bepaalt dat: De raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

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 consultatie 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 lobbygroepen¹³⁸ 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 onderzoek nodig. Er kan een effectenanalyse 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 verbeter suggesties geleid. Als verbeter suggesties noemden zij onder meer de herinvoering van de basisafrek 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 gesprekspartner. 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.

