



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

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 internetconsultatie 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 internetconsultatie 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 internetconsultatie 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. Hetzelfde 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 Humbreeck, *Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk*, WODC 2007, blz. 41.

Vanuit de overheid gezien 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 internetconsultatie 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 Ballin 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 internetconsultatie 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 kennismaker 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.

