



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

5. De consultatieprocedure

5.1 Inleiding

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

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

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

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

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

³⁶⁷ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 27.

³⁶⁸ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 28.

³⁶⁹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 7.

³⁷⁰ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 21.

³⁷¹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279.

³⁷² P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeek, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.

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

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

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

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

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

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

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

³⁷³ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 35.

³⁷⁴ SERV (2007) Maken we goede wetten,? Benchmarking van Vlaanderen, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007, blz. 180.

³⁷⁵ J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hoofdstuk 7.

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

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

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

5.3 Leidt consultatie tot vertraging en kostenverhoging van het wetgevingsproces?

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

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

³⁷⁶ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 26-27.

³⁷⁷ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 43.

³⁷⁸ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 36.

³⁷⁹ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.

³⁸⁰ M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637.

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

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

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

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

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

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

³⁸¹ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.

³⁸² P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 27.

³⁸³ J.L.M. Gribnau, 'Integriteit van het fiscale wetgevingsproces', Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht, 2010, afl. 643, blz. 1-6.

³⁸⁴ A.S.G. Kamminga, 'Nog betere wetgevingskwaliteit gewenst. Ja, maar hoe?' Weekblad Fiscaal Recht 2010/693, blz. 693-697.

³⁸⁵ SERV (2007) Maken we goede wetten,? Benchmarking van Vlaanderen, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007, blz. 118.

³⁸⁶ Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

³⁸⁷ SERV (2010) Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, 10 maart 2010.

³⁸⁸ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 35.

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

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

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

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

Consulteren kost de overheid geld, doordat de inspanning voor beleidsmedewerkers³⁹², van de ICT-specialisten en van voorlichtingsspecialisten toeneemt en doordat vaak extra voorlichtingsmateriaal moet worden vervaardigd. Echter, consulteren kan ook kosten besparen, bijvoorbeeld doordat mogelijk minder reparatiewetgeving nodig is. Zie in dat kader het verzoek dat de Vaste Commissie van Financiën van de Tweede Kamer deed aan de staatssecretaris:

³⁸⁹ Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Financiën, 24 januari 2014, zie <www.nationaleombudsman.nl/>, geraadpleegd in 2013.

³⁹⁰ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.

³⁹¹ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 45.

³⁹² Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, nr. 57, blz. 35.

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

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

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

5.4 De verschillende fasen van de consultatieprocedure

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

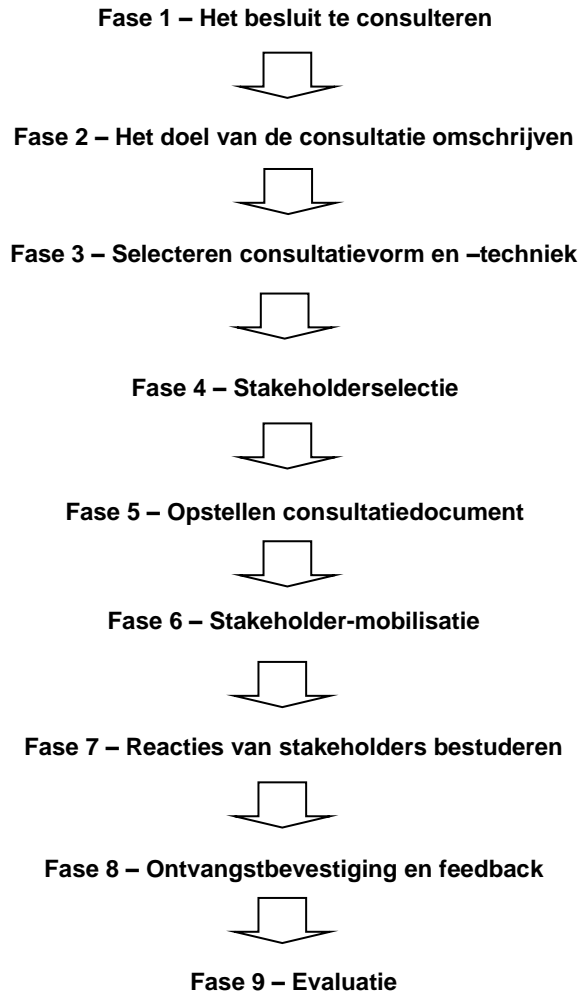
Ik zal in deze paragraaf op die verschillende fasen ingaan. Daarbij zal ik ook overwegingen vermelden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling of alle negen fasen moeten worden doorlopen en op welke wijze elk van die fasen moet worden vormgegeven. Het beslissingskader dat zo ontstaat, zou als hulpmiddel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

Figuur 6. Negen fasen van een consultatieprocedure

³⁹³ Verslag algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 maart 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 505, nr. 4.

³⁹⁴ Redactie Vakstudie Nieuws, ‘Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw’, Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

³⁹⁵ L.G.M. Stevens, ‘Fiscale beleidsnotities 2010’, Weekblad Fiscaal Recht 2009/6828, blz. 1183-1107.



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

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

5.4.1 Fase 1 van de consultatieprocedure: het besluit te consulteren

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

5.4.1.1. Het besluit al dan niet te consulteren

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

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

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

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

³⁹⁶ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeek, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008, blz. 36.

³⁹⁷ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

³⁹⁸ Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

³⁹⁹ Artikel 10 WOB lid 1 en 2:

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

⁴⁰⁰ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

calculerend gedrag (negatieve anticiperende werking). Ten aanzien van het tweede punt verwijst ik naar paragraaf 4.3.5.

3. Wet zonder noemenswaardige gevolgen voor stakeholders: geen verandering gebracht in rechten en plichten, geen administratieve lasten of uitvoeringslasten.⁴⁰¹

Zuiver redactionele aanpassingen of interne organisatorische maatregelen.⁴⁰²

4. Als consultatie niet in betekende mate tot aanpassing van het wetsvoorstel kan leiden.⁴⁰³ Overigens kan ook in dit geval consultatie wenselijk zijn zodat stakeholders kunnen anticiperen op de voorgenomen wet.

Reparatiewetgeving als gevolg van rechterlijke uitspraken, EU of internationale regelgeving en goedkeuringswetten van internationale verdragen, waarbij geen ruimte is om af te wijken.⁴⁰⁴

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

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

⁴⁰¹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

⁴⁰² Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

⁴⁰³ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

⁴⁰⁴ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

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

5.4.1.2. Het bepalen van het starttijdstip van de consultatie

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

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

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

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

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

⁴⁰⁵ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, blz. 6.

⁴⁰⁶ R. Jones en E. Gammell, The art of consultation, London, Biteback. Publishing 2009, blz. 63.

⁴⁰⁷ M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 270-271.

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

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

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

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

⁴⁰⁸ M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.

⁴⁰⁹ M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.

⁴¹⁰ M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, blz. 273-274.

⁴¹¹ M.B.A. van Hout, 'De politieke invloed op fiscale wetgeving', Weekblad Fiscaal Recht 2004/503, blz. 503-506.

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

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

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

⁴¹² Brief van de minister van Justitie, en de staatssecretarissen van economische zaken, van Financiën, en van Binnenlandse zaken koninkrijksrelaties: Verbreding invoering Vaste Verandermomenten (VVM), Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309.

⁴¹³ J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.

⁴¹⁴ Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

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

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

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

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

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

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

⁴¹⁵ J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.

⁴¹⁶ J.L.M. Gribnau en A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', Weekblad Fiscaal Recht 2010/1388, blz. 1388-1402.

⁴¹⁷ Brief regering: Toezeggingen met betrekking tot de behandeling van het belastingplan 2010 c.a., Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 55, blz. 4.

⁴¹⁸ Ph. Eijlander, Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester? In: Bruikbare wetgeving, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2007, blz. 38.

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

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

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

5.4.4 Fase 4 van de consultatieprocedure: stakeholderselectie

5.4.4.1 Inleiding

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

⁴¹⁹ In hoofdstuk 7 beschrijf ik de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken.

⁴²⁰ P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56.

⁴²¹ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

⁴²² P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbreeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 106.

⁴²³ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbreeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 106.

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

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

5.4.4.2 Normen bij stakeholderselectie

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

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

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

⁴²⁴ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

⁴²⁵ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

⁴²⁶ Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.

⁴²⁷ Zie <www.participatieplaza.nl/index.php/Stakeholdermanagement>, geraadpleegd in 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³⁰ M.R. Ramlal, 'De onttoverende werking van internetconsultatie', Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637.

⁴³¹ M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

⁴³² Deze groep wordt ook wel de personen met minder behartigende belangen of MBB's genoemd. Het betreft hier bijvoorbeeld mensen in armoede, laaggeschoolde, langdurig werklozen, kansarmen, ouderen, allochtonen, mensen zonder papieren, thuislozen, sociale huurders, vereenzaamd, (ex-)gedetineerden, minder mobiele personen enz. Zie K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 11. Loyens en Van de Walle noemen zeven maatregelen die kunnen worden genomen om deze groep te betreffen bij voorgenomen wetgeving.

⁴³³ Het zijn de zogenoemde kleine spelers die minder goed bereikbaar zijn en zelf minder goed de weg naar het ministerie van Financiën weten te vinden, terwijl ook de standpunten van kleine spelers 'een essentiële dimensie vormen van een open debat', zie Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie. Gribnau betoogt in zijn artikel, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, dat de oorzaak kan worden gevonden in de organisatiegraad van de belastingplichtigen. 'Goed georganiseerde groepen belastingplichtigen zijn beter te bereiken dan nauwelijks georganiseerde.' Gribnau doet een aanbeveling dit probleem te verkleinen door gebruik te maken van consultatie via internet. In hoofdstuk 8 bespreek ik de verschillende consultatievormen en -technieken. Daar komt uitgebreid aan bod dat een van de voordelen van een internetconsultatie inderdaad kan worden gevonden in het brede bereik.

⁴³⁴ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 151.

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

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

5.4.4.4 Bepalende rol van invloedrijke stakeholders

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

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

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

⁴³⁵ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 23.

⁴³⁶ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 23.

⁴³⁷ R.A.J. van Gestel, ‘Vertrouwen in een lerende wetgever’, *RegelMaat* 2011, afl. 1, blz. 15.

⁴³⁸ Van de elf ondernemersleden worden er zeven geleverd door VNO-NCW, drie door MKB-Nederland en een door LTO Nederland, zie <www.ser.nl/nl/raad/raadsleden.aspx>.

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

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

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

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

5.4.4.5 Samenvatting van de stakeholderselectie

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

Tabel 4. Het standaard stakeholderselectiemodel

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

⁴³⁹ W.S.R. Stoter, *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, blz. 60.

⁴⁴⁰ V. Verlinden, *De hoeders van de wet*, Brugge: Die Keure 2010, blz. 268.

⁴⁴¹ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 154.

⁴⁴² W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.

⁴⁴³ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.

wetgevingsproces te verrijken?

4. Uitvoeringscriterium Welke stakeholders zijn betrokken bij de uitvoering van de betreffende wet?

5. Diversiteitscriterium Welke belangen moeten zijn vertegenwoordigd?
Hoe kunnen de belangen op gelijkwaardige wijze vertegenwoordigd?
Welke zwakke belangen blijven buiten beschouwing, en waarom?
Hoe kan worden voorkomen dat alleen de 'usual suspects' en/of 'grote spelers' geconsulteerd?

5.4.5 Fase 5 van de consultatieprocedure: opstellen consultatiedocument

Om een optimale respons van stakeholders te verkrijgen, is het opstellen en publiceren van een inzichtelijk consultatiedocument noodzakelijk. Het consultatiedocument heeft twee functies. In de eerste plaats is de functie een toelichting geven op het doel van de consultatie en het verloop van de consultatieprocedure. In de tweede plaats kan in het consultatiedocument de discussieruimte worden omschreven. Een goede beschrijving van de discussieruimte draagt hoogstwaarschijnlijk bij aan het verkrijgen van gerichte input van stakeholders. Aan de hand van de internationale en buitenlandse consultatiehandleidingen, zoals de Code of Practice on Consultation uit 2008 van het Verenigd Koninkrijk,⁴⁴⁴ de negen kernelementen van de Regulerings Impact Analyse (RIA) (Vlaanderen), de Guidelines on Consultation (Ierland), het rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving,⁴⁴⁵ binnenlandse literatuur⁴⁴⁶ en rapporten van de Europese Commissie⁴⁴⁷ en de OESO,⁴⁴⁸ heb ik onderstaand de opzet geschetst die een consultatiedocument in beginsel zou moeten hebben.

Consultatiedocument

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

⁴⁴⁴ Consultatie wordt in het Verenigd Koninkrijk opgevat als een integraal onderdeel van de Regulatory Impact Analysis (RIA). Een Regulerings Impact Analyse (RIA) is een instrument dat de potentie heeft de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en mogelijk de productie van wetten te beperken. Hoewel het principe van de RIA in de verschillende landen hetzelfde is, zijn er grote verschillen in de wijze waarop inhoud is gegeven aan de RIA.

⁴⁴⁵ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57.

⁴⁴⁶ Zoals P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.

⁴⁴⁷ Europese Commissie (2006) 194, Results of the Commission Consultation on the Green Paper 'European Transparency Initiative'.

⁴⁴⁸ OECD (2007), Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing.

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

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

1. Samenvatting consultatie

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

Samenvatting

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

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

2. Problematiek en doel van de wet

⁴⁴⁹ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

⁴⁵⁰ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

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

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

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

3. Doel van de consultatie

⁴⁵¹ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeek, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 35.

⁴⁵² P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeek, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 37 en 55 en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeek, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 52.

⁴⁵³ F.A. Engelen, H. Vording, S. van Weeghel, 'Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009', Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.

⁴⁵⁴ Reactie KPMG Meijburg & Co d.d. 31 juli 2009 op het consultatiedocument van de staatssecretaris van Financiën d.d. 15 juni 2009, blz. 2, zie <www.kpmg.nl>.

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

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

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

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

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

4. Beschrijving en toelichting van de consultatievorm en consultatietechniek

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

⁴⁵⁵ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.

⁴⁵⁶ C. Prins, 'Bruikbare Internetconsultatie', Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1.

⁴⁵⁷ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.

⁴⁵⁸ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁵⁹ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 58.

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

5. Beschrijving van de stakeholderselectie

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

6. Tijdspad van de consultatieprocedure

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

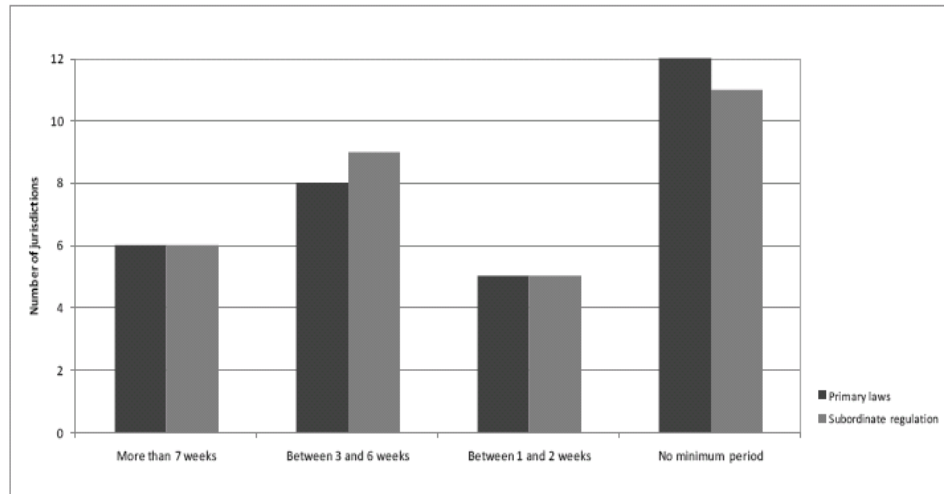
In de literatuur is naar de lengte van de consultatietermijn veel onderzoek gedaan. Uit onderzoek van de SERV blijkt dat de consultatietermijn in een aantal landen zeer beperkt is. In Vlaanderen is dit een groot knelpunt. Bij 30% van de consultaties krijgen Vlaamse adviesraden vijf tot tien dagen om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

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

⁴⁶⁰ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

⁴⁶¹ SERV (2006) Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen, tabel 15.

⁴⁶² OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.



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

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

7. Persoonlijke gegevens en een privacyregeling

⁴⁶³ Dit onderzoek is verricht naar 30 OESO-landen en de Europese Commissie. Landen die niet hebben gereageerd zijn opgenomen in de categorie 'No minimum period'.

⁴⁶⁴ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, blz. 22.

⁴⁶⁵ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

⁴⁶⁶ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

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

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

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

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

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

Privacyreglement en voorwaarden voor deelname

⁴⁶⁷ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 10.

⁴⁶⁸ Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁶⁹ Zie <www.internetconsultatie.nl/algemenevoorwaarden>, geraadpleegd in 2013.

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

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

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

8. Contactinformatie

Ook moeten praktische gegevens in het consultatiedocument worden opgenomen. Hierbij kan worden gedacht aan details van de desbetreffende hoorzittingen, vergaderingen of conferenties⁴⁷⁰ en vermelding van gegevens over contactpunten, zoals gegevens over de consultatiecoördinator en het klachtenmeldpunt.

9. Vraagstelling

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

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

Vragen bij de consultatie Modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen

Vraag 1

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

Vraag 2

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

Vraag 3

⁴⁷⁰ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

⁴⁷¹ Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.

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

Vraag 4

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

Vraag 5

Indien u vraag 4 met ja' beantwoordt, welke van de volgende systemen heeft dan uw voorkeur?

- i) Het in het concept vervatte systeem als gevolg waarvan de belastbare winst van de onderneming van een publiekrechtelijke rechtspersoon onderscheidenlijk een privaatrechtelijke overheidsonderneming, mits niet hoger dan EUR 15.000 per jaar, wordt vrijgesteld als de omvang van de te belasten activiteiten maximaal 10% van het totaal van de activiteiten bedraagt, of
- ii) Een alternatieve benadering waarin voor ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen aansluiting wordt gezocht bij de thans geldende systematiek voor stichtingen en verenigingen waardoor de belastbare winst wordt vrijgesteld als de jaarwinst niet meer bedraagt dan EUR 15.000.

Vraag 6

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

Vraag 7

Wat vindt u voor het overige van dit conceptwetsvoorstel?

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁷² Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁷³ Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.

⁴⁷⁴ Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2014.

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

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

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

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

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

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

5.4.6 Fase 6 van de consultatieprocedure: stakeholder-mobilisatie

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

⁴⁷⁵ Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.

⁴⁷⁶ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 29.

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

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

Nadat de stakeholders zijn bereikt, moeten de stakeholders worden aangespoord om ook daadwerkelijk deel te nemen aan de consultatie. De drempel om deel te nemen moet zo laag mogelijk zijn.⁴⁸⁰ Popelier e.a. spreken in dit kader hun voorkeur uit voor een internetconsultatie.⁴⁸¹ In hoofdstuk 8 ga ik hierop nader in.

Het consultatiedocument dient informatief, duidelijk, beknopt en aansprekend te zijn om de deelname aan een consultatie voor een breed publiek aantrekkelijk te maken. Het consultatiedocument moet aansluiten bij het kennisniveau van de beoogde doelgroepen.⁴⁸² Ingeval 'gewone' burgers worden geconsulteerd, is het van belang juridisch jargon te vermijden en alleen technische termen te gebruiken indien het noodzakelijk is. Burgers zullen meer geneigd zijn deel te nemen aan een consultatie als een vertaalslag is gemaakt naar hun concrete leefwereld.⁴⁸³ Leg moeilijke begrippen zo duidelijk mogelijk uit en neem een verklarende woordenlijst op voor technische termen, aldus de OESO.⁴⁸⁴ Het gebruik van de zogenoemde Jip-en-Janneke taal sluit vermoedelijk beter aan bij de gewone burger als doelgroep.⁴⁸⁵

⁴⁷⁷ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.

⁴⁷⁸ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.2013.

⁴⁷⁹ J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, paragraaf 7.10.4.

⁴⁸⁰ Zie oa M.M. Groothuis, 'Wetgeving en ICT', Regelmaat 2008, afl. 6, blz. 219-229 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 31.

⁴⁸¹ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeek, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 145.

⁴⁸² Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 8.

⁴⁸³ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 8.

⁴⁸⁴ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁸⁵ Op www.wikipedia.nl staat beschreven waar de omschrijving jip-en-janneketaal vandaan komt: 'Vanwege de eenvoud van de taal in de boekjes hebben Jip en Janneke hun naam gegeven aan eenvoudig taalgebruik in het algemeen: jip-en-

5.4.7 Fase 7 van de consultatieprocedure: reacties van stakeholders bestuderen

5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders

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

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

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

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

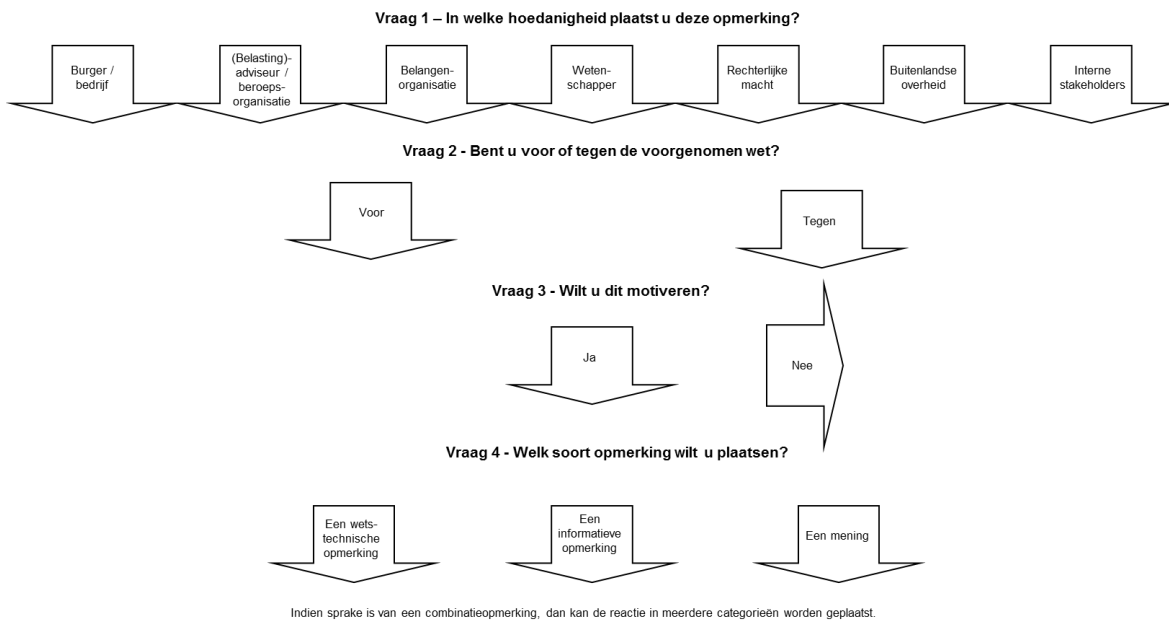
janneke taal is bij overheid en bedrijfsleven sinds de jaren negentig een symbool voor heldere, makkelijke taal.' Dit begrip is zelfs opgenomen in het Groot dictee der Nederlandse taal 2011, uitzending: 14 december 2011, Nederland 1.

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

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

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

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



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

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

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

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

5.4.7.2 Het vraagstuk van de representativiteit van de reacties

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁸⁹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 23.

⁴⁹⁰ P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56.

⁴⁹¹ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Rotterdam, januari 2006, blz. 156.

⁴⁹² R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 7-23.

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

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

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

Hieruit blijkt dat de staatssecretaris VNO-NCW als de vertegenwoordiger van het bedrijfsleven zag, terwijl ondernemers die niet door VNO-NCW worden vertegenwoordigd – 10% van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector⁴⁹⁴ – mogelijk een heel ander standpunt hebben.

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

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

⁴⁹³ Brief staatssecretaris over uitkomsten van overleg met VNO/NCW inzake vereenvoudiging van de verpakkingenbelasting, Kamerstukken II 2007/08, 28 694, nr. 69.

⁴⁹⁴ VNO-NCW is de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland. De bij VNO-NCW aangesloten bedrijven en (branche)organisaties - tezamen zo'n 115.000 ondernemingen - vertegenwoordigen 90 procent van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector.

⁴⁹⁵ Zie <www.nob.net>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁹⁶ Zie voor de toelatingseisen <www.nob.net>, geraadpleegd in 2013.

⁴⁹⁷ R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in een lerende wetgever', RegelMaat 2011, afl. 1, blz. 7-23.

⁴⁹⁸ J.L.M. Gribnau, Burgerparticipatie in fiscale beleidsvorming in: J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, par. 7.2.

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

5.4.8 Fase 8 van de consultatieprocedure: adequate feedback

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

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

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

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

⁴⁹⁹ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 64.

⁵⁰⁰ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 9.

⁵⁰¹ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

⁵⁰² P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 64.

⁵⁰³ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

⁵⁰⁴ Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

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

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

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

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

5.4.9 Fase 9 van de consultatieprocedure: evaluatie

⁵⁰⁵ Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

⁵⁰⁶ Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁵⁰⁷ Rapportage internetconsultatie Openbaarheid van belastingrechtspraak, Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IX nr. 25, bijlage.

⁵⁰⁸ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 29.

⁵⁰⁹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.

⁵¹⁰ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.

⁵¹¹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 41.

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

5.5 Conclusie

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

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

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

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

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

⁵¹² Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

⁵¹³ OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Zie <www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html>, geraadpleegd in 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

