



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

7. Consultatievormen

7.1 Inleiding

Zoals in par. 5.4 is uiteengezet, wordt in de derde fase van de consultatieprocedure bepaald welke consultatievorm en welke consultatietechniek zullen worden gehanteerd. In hoofdstuk 8 worden wetgevingsconsultatietechnieken behandeld. Dit hoofdstuk gaat over consultatievormen en hun varianten. Beide hoofdstukken zijn net als hoofdstuk 6 op consultatie bij fiscale wetten toegespitst.

De consultatievormen verdeel ik in de volgende vijf categorieën, waarbij elke categorie twee uiterste varianten heeft. Ten eerste zijn consultaties al dan niet wettelijk voorgeschreven (paragraaf 7.2). Ten tweede kan een consultatie georganiseerd zijn (volgens een vooraf vastgesteld structuur) dan wel ad hoc plaatsvinden (paragraaf 7.3). Ten derde bevat een consultatie al dan niet een gerichte vraagstelling (paragraaf 7.4). Ten vierde is een consultatie gericht op een breed publiek dan wel op een gesloten groep stakeholders (paragraaf 7.5). In de vijfde plaats wordt een consultatie per individu uitgevoerd (individuele consultatie) dan wel in groepsverband (groepsconsultatie) (paragraaf 7.6).

Per consultatievorm vermeld ik voor de overzichtelijkheid alleen de kenmerken van de twee uiterste varianten, hoewel vaak ook tussenvarianten mogelijk zijn. Ik ga vervolgens in op factoren die van belang zijn bij het kiezen tussen beide varianten en onderzoek in welke situatie welke van de twee varianten vermoedelijk tot het beste resultaat leidt. De uiteindelijke keuze tussen de twee varianten is afhankelijk van de aard van de voorgenomen wet, het doel van de consultatie en de beschikbare middelen (de beschikbare financiële en personele capaciteit).⁶⁹⁸ Als één van beide varianten bij wet is voorgeschreven, is uiteraard geen keuze mogelijk.

In paragraaf 7.7 vat ik in een tabel per categorie consultatievormen de kenmerken van de twee uiterste varianten samen en geef ik in een andere tabel weer in welke situatie welke van die twee varianten naar verwachting tot het beste resultaat zal leiden.

7.2 Consultatievormen: al dan niet wettelijk voorgeschreven

⁶⁹⁸ P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56.

De eerste categorie consultatievormen betreft de formele grondslag van de consultatie. De ene variant is dat er een wettelijke verplichting bestaat om te consulteren. De andere variant is dat die verplichting niet bestaat. Consultaties die zijn voorgeschreven in een wettelijke regeling worden geïnstitutionaliseerde consultaties genoemd.⁶⁹⁹ Er wordt ook wel gesproken van een formele consultatie.⁷⁰⁰ Een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde consultatie is de adviesverlening door de Raad van State. Die vindt echter pas in de behandelingsfase van het wetsvoorstel plaats en valt dus buiten het kader van dit onderzoek. Nederland kent tot dusverre nog geen wettelijke regelingen die tot consultatie in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces verplichten. Aan de Raad van State kán in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces wel om 'voorlichting' worden gevraagd, maar dit is geen verplichting.⁷⁰¹ Geïnstitutionaliseerde consultaties komen in dit onderzoek dan ook verder niet aan de orde. Het gaat hierna uitsluitend om niet-geïnstitutionaliseerde consultaties.

7.3 Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc

Er kan ook onderscheid worden gemaakt tussen georganiseerde consultaties en ad hoc consultaties. Wanneer bijvoorbeeld de in hoofdstuk 5 beschreven consultatieprocedure wordt gevolgd, gaat het om een georganiseerde consultatie. Zo'n consultatie wordt aan de hand van duidelijke regels en standaarden uitgevoerd, met behulp van onder andere een consultatiedocument, het gebruik van een stakeholderselectiemodel en door de gehele consultatieprocedure vast te leggen.

Een voorbeeld van een georganiseerde consultatie is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Voorafgaand aan deze consultatie is een startnotitie opgesteld, die door de staatssecretaris van Financiën is geaccordeerd. Vervolgens hebben beleidsmedewerkers in een interne notitie een strategie bepaald om te zorgen voor een effectieve consultatie. Na de eerste bijeenkomst met de leden van de klankbordgroepen, is aan de leden een samenvatting gestuurd met de tijdens de bijeenkomst gesignaleerde knelpunten van de AWR.⁷⁰²

Ook de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak is een voorbeeld van een georganiseerde consultatie. Voorafgaand aan de consultatie is op de website voor internetconsultatie het wetsvoorstel gepubliceerd. Daarbij zijn de doelgroep van de consultatie, het doel van de voorgenomen wet en het doel van de consultatie expliciet omschreven. Na afloop van de consultatie is op de website voor internetconsultatie een samenvatting van de reacties geplaatst.

⁶⁹⁹ V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 257.

⁷⁰⁰ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 82.

⁷⁰¹ Artikel 21a Wet op de Raad van State.

⁷⁰² Dit blijkt uit de stukken die ik op het ministerie van Financiën en bij een lid van een klankbordgroep heb ingezien.

In tegenstelling tot een georganiseerde consultatie, is een ad hoc consultatie niet aan regels en standaarden onderworpen.⁷⁰³ Uit een artikel, geschreven door Bek c.s., blijkt dat met enige regelmaat ad hoc intensief overleg over voorgenomen fiscale wetgeving wordt gepleegd met belangenvertegenwoordigers, zonder dat dit door middel van een geformaliseerde structuur plaatsvindt.⁷⁰⁴ Ad hoc consultaties vinden vaak op initiatief van de stakeholders plaats.

Ook zo'n overlegvorm kan een vorm van wetgevingsconsultatie zijn. Maar het is niet heel duidelijk welke ad hoc interactiemomenten in de departementale voorbereidingsfase van een voorgenomen wet al dan niet als wetgevingsconsultatie moeten worden aangemerkt. Is bijvoorbeeld een telefoongesprek met een stakeholder met het ministerie, waarbij de stakeholder tracht geconsulteerd te worden, een vorm van wetgevingsconsultatie? Is daarbij een enkel gesprek voldoende? Of moet er een regelmatige gedachtewisseling zijn in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces? Is het daarbij relevant wie de gesprekspartner van het ministerie was: een belastingplichtige of een vertegenwoordiger van een invloedrijke organisatie?

De OESO heeft hierover het volgende standpunt ingenomen. Zij omschrijft ad hoc consultaties als alle vormen van discretionaire, ad hoc en niet gestandaardiseerde contacten tussen de overheid en stakeholders. De contacten kunnen variëren van telefoongesprekken en brieven tot en met de deelname aan informele bijeenkomsten.⁷⁰⁵ Uit de definitie van de OESO blijkt niet waar de grens wordt gelegd tussen een ad hoc consultatie en een georganiseerde consultatie.

Naar mijn mening dienen, gezien de vereiste transparantie in de departementale voorbereidingsfase van wetgeving, alle reacties van stakeholders te worden geanalyseerd die betrekking hebben op de voorgenomen wetgeving.⁷⁰⁶ Dit betekent dat ook de reacties van stakeholders bij niet-georganiseerde contactmomenten onderdeel uitmaken van de consultatie. Zo kan ook een eenmalig telefoontje van een belastingplichtige worden aangemerkt als een consultatie, mits het over de voorgenomen wet gaat.

Het voordeel van een ad hoc consultatie is de snelheid waarmee de consultatie wordt gerealiseerd en de efficiency.⁷⁰⁷ Er zijn geen standaarden en regels waaraan het ministerie bij het consulteren is onderworpen. Bovendien vindt een ad hoc consultatie plaats in een informele setting, hetgeen een open gesprek kan stimuleren.

Het ad hoc consulteren brengt een aantal risico's met zich. In de eerste plaats bestaat het risico dat een ad hoc consultatie leidt tot een beperkte transparantie doordat niet zichtbaar is met wie de beleidsmedewerkers hebben gesproken. Daarom is ook bij een ad hoc consultatie vastlegging en openbaarmaking van het overleg van belang.

⁷⁰³ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 82.

⁷⁰⁴ R.F. Bek, P.A. Pronk en A. Leder, Terugkoppeling fiscale wetgeving. In: J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording (red.), Terugkoppeling in het belastingrecht, Amersfoort: SDU 2008, blz. 147-154.

⁷⁰⁵ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 2.

⁷⁰⁶ Zie blz. 33 voor de definitie van consultatie.

⁷⁰⁷ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 59.

In de tweede plaats is het risico van een ad hoc consultatie dat stakeholders die het ministerie van Financiën goed weten te bereiken, de mogelijkheid krijgen een constante dialoog aan te gaan met fiscale beleidsmedewerkers en om die reden een bevoordeelde positie kunnen verkrijgen ten opzichte van de stakeholders die minder goed de weg naar de betrokken beleidsmedewerkers weten te vinden. Deze bevoordeelde positie van stakeholders wordt versterkt als de keuze van het ministerie om bij ad hoc consultaties bepaalde stakeholders al dan niet te consulteren, wordt beïnvloed door de stakeholders zelf. Dit risico is met name groot wanneer stakeholders zelf het initiatief nemen geconsulteerd te worden, terwijl zij met toepassing van het in par. 5.4.4 opgenomen selectiemodel niet geconsulteerd zouden zijn.

In tegenstelling tot de eerste categorie – de consultatievormen ingedeeld naar de grondslag – kan bij de in deze paragraaf behandelde categorie consultatievormen bewust een keuze worden gemaakt voor een van de varianten. Ook is het mogelijk een tussenvariant te kiezen of beide uiterste varianten na of naast elkaar te laten plaatsvinden. In onderstaande tabel heb ik de kenmerken van de georganiseerde en ad hoc consultatie samengevat.

Tabel 7. De kenmerken van een georganiseerde consultatie en van een ad hoc consultatie

<i>Georganiseerde consultatie</i>	<i>Ad hoc consultatie</i>
Onderworpen aan regels en standaarden (tijdrovend)	Op korte termijn realiseerbaar (geen standaarden en regels)
Gestructureerde en formele setting	Informeel setting (efficiënt)
Bevoordeelde positie van stakeholders wordt voorkomen door gebruik te maken van het stakeholderselectieproces	Risico op een bevoordeelde positie van stakeholders
Volledige transparantie door vastlegging van de consultatieprocedure	Vastlegging en openbaarmaking van de consultatie is noodzakelijk voor vereiste transparantie

Zodra is bepaald dat consulteren wenselijk is, moeten de voor- en nadelen van de twee uiterste varianten (of van tussenvarianten) worden afgewogen. Vanuit het oogpunt van transparantie, is een georganiseerde consultatie het meest gewenst. Bovendien verwacht ik dat een gestructureerd proces met duidelijke regels en standaarden een grotere kans op een optimaal resultaat biedt. De mate waarin de consultatie is georganiseerd kan per consultatie verschillen, waarbij het in hoofdstuk 5 ontwikkelde model als uitgangspunt kan dienen.

Als weinig tijd beschikbaar is, verdient een ad hoc consultatie de voorkeur. Ook als een gevoelig onderwerp op tafel ligt, kan een ad hoc consultatie de voorkeur verdienen, omdat de informele setting een open gesprek stimuleert, maar dit moet wel worden afgewogen tegen de nadelen daarvan.

7.4 Consultatievormen: gerichte of niet-gerichte

De vraagstelling in een consultatiedocument kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. In de eerste plaats kunnen specifieke vragen worden gesteld. Daarnaast kan ermee worden volstaan het conceptwetsvoorstel bekend te maken met slechts een algemeen geformuleerde uitnodiging om te reageren. De eerste variant noem ik een gerichte consultatie, de tweede een niet-gerichte consultatie.

Afhankelijk van het doel van de consultatie, kan worden gekozen voor een gerichte dan wel een niet-gerichte consultatie. Ingeval wordt geconsulteerd met het doel specifieke informatie te verkrijgen, is het aan te raden om ten minste specifieke vragen te stellen. Zo kan het consultatiedocument specifieke vragen bevatten als: 'Ziet u alternatieven om X te bereiken? Kunt u aangeven welke effecten u verwacht bij de invoering van de voorgestelde wet?' Ook kan een mening worden gevraagd over verschillende specifieke facetten van de voorgenomen wet.

Een voordeel van een gerichte consultatie is dat specifieke informatie kan worden verkregen en onnodige input achterwege blijft. Dit heeft als gevolg dat de input overzichtelijk is en de analyse van de reacties wordt vergemakkelijkt. Ook het risico op het kenbaar maken van politieke voorkeuren van stakeholders wordt hiermee beperkt. Bovendien kunnen stakeholders bij een gerichte vraagstelling beter bedenken op welke punten inbreng en welke inbreng relevant is. Dat kan ook tot een natuurlijke stakeholderselectie leiden.

Echter, het risico bestaat dat de gerichte consultatie te weinig open is. Als dit moet worden voorkomen, moet voor een niet-gerichte consultatie worden gekozen. Deze consultatievorm brengt met zich dat een brede discussie kan ontstaan en ook niet-beoogde input kan worden verstrekt die toch relevant kan blijken te zijn. Een voorbeeld van een niet-gerichte consultatie, is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie was geen specifieke probleemstelling vermeld en zijn geen gerichte vragen gesteld. Het doel van de consultatie is omschreven als 'het veld te verkennen', de denkrichting van staatssecretaris van Financiën te toetsen en de wensen van de praktijk te inventariseren.

Een ander voorbeeld van een niet-gerichte consultatie is de consultatie Vennootschapsbelasting. Staatssecretaris De Jager merkte ten aanzien van deze consultatie op dat een uitgebreid consultatiedocument de samenleving is 'ingeschoten', dat zich heel specifiek op renteaftrek richt, maar ook wel een breder probleem aansnijdt, namelijk een evenwichtiger verdeling tussen nationaal en internationaal opererende ondernemingen.⁷⁰⁸ De specifieke richting waar de staatssecretaris op doelde, blijkt uit het consultatiedocument. Zo bevat het consultatiedocument een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbeperking (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laagbelaste beleggingsdeelneming. In het consultatiedocument zijn geen gerichte vragen gesteld. Belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden zijn verzocht te reageren.⁷⁰⁹

⁷⁰⁸ Verslag algemeen overleg van 14 januari 2014 over de stand van zaken mogelijke maatregelen vennootschapsbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 10.

⁷⁰⁹ Zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2010.

Ook de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak is een niet-gerichte consultatie. Er werd bij deze consultatie gevraagd naar een reactie op het gehele voorgelegde conceptwetsvoorstel.⁷¹⁰ Nog een ander voorbeeld van een niet-gerichte consultatie is de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid.⁷¹¹ Bij deze consultatie zijn stakeholders – belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden – uitgenodigd om ‘de voor hen van belang zijnde aangelegenheden in relatie tot het verdragsbeleid onder de aandacht te brengen’.⁷¹² Bij deze consultatie zijn geen gerichte vragen gesteld, maar is het gehele onderwerp ter discussie gesteld. Als bijlage bij de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid is de nota naar aanleiding van het verslag bij het belastingverdrag Bahrein gevoegd.

Bij het vormgeven van de consultatie moet een keuze worden gemaakt tussen een gerichte en niet-gerichte consultatie. Ook kan een aantal gerichte vragen worden gesteld, waarbij tevens een reactie wordt gevraagd op de gehele voorgenomen wet. Dit is dus een consultatie, die gedeeltelijk gericht en gedeeltelijk niet-gericht is. Als hulpmiddel heb ik in de onderstaande tabel de kenmerken beschreven van een gerichte en niet-gerichte consultatie.

Tabel 8. Kenmerken van een gerichte consultatie en van een niet-gerichte consultatie

<i>Gerichte consultatie</i>	<i>Niet-gerichte consultatie</i>
Geen overbodige en irrelevante opmerkingen	Een massa reacties kan worden ontvangen met het risico op een overvloed aan irrelevante input
Bevordert een overzichtelijke analyse	Ook niet-beoogde, maar relevante input kan worden ingebracht
Risico op een te beperkte reikwijdte	Risico op een te ruime reikwijdte
Bevordert een natuurlijke stakeholderselectie	Risico op politieke voorkeuren van stakeholders

Bij de keuze om gericht dan wel niet-gericht te consulteren zijn de volgende factoren van belang. Indien het ministerie specifieke informatie wil verkrijgen, verdient een gerichte consultatie de voorkeur. Zo kan het ministerie bijvoorbeeld naar alternatieven vragen. Op het moment dat wordt geconsulteerd om draagvlak te identificeren en te creëren, dan kan met een niet-gerichte consultatie worden volstaan.

⁷¹⁰ Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁷¹¹ De consultatie Fiscaal Verdragsbeleid is op 31 augustus 2009 gestart. Stakeholders konden hun reactie tot uiterlijk 1 oktober sturen naar het ministerie van Financiën.

⁷¹² Nieuwsbericht ministerie van Financiën d.d. 31 augustus 2009, Ministerie van Financiën start consultatie fiscaal verdragsbeleid. Zie <www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/11/13/ministerie-van-financien-start-consultatie-fiscaal-verdragsbeleid.html>, geraadpleegd in 2010.

Ook vanuit het oogpunt van de efficiency van de consultatie – denk aan de inspanning door de stakeholders en de beleidsmedewerkers – verdient een gerichte consultatie de voorkeur. Dat vergroot de kans dat de input tot een reactie op de voorgelegde vragen beperkt blijft. Dit maakt het verwerken en analyseren van de reacties minder bewerkelijk. Een niet-gerichte consultatie kan leiden tot een groot aantal reacties, waarvan niet elke reactie relevant is, maar wel moeten worden geanalyseerd. Dit analyseren en het verzorgen van feedback op al deze reacties is tijdrovend. Dat is een belangrijke factor bij de afweging om al dan niet een gerichte consultatie uit te voeren.

7.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders

Bij het vormgeven van een consultatie moet een zorgvuldige keuze worden gemaakt tussen consultatie bij een breed publiek (open consultatie) of een consultatie bij een afgebakende groep stakeholders (gesloten consultatie).

Een open consultatie is erop gericht een breed publiek te bereiken. Dit hoeft niet per se maatschappelijk breed te zijn, maar kan ook een afgebakende groep zijn, bijvoorbeeld alleen ondernemers of werkenden. In de praktijk kan het moeilijk zijn het brede publiek te bereiken en aan te sporen aan de consultatie deel te nemen. Maar dit hoeft niet te betekenen dat er steeds van afgezien moet worden het brede publiek te proberen te consulteren. Door het brede publiek te consulteren, wordt voorzien in de behoefte aan participatie en transparantie. Het nadeel van een open consultatie is dat de consultatie kan leiden tot een massaal aantal reacties. Maar in de fiscale praktijk lijkt dit mee te vallen. Zo heeft de consultatie Modernisering Successiewet, waarbij het brede publiek in de gelegenheid is gesteld deel te nemen, tot meer dan 150 reacties geleid.⁷¹³ Dit lijkt een hoge respons, maar gezien het totaal aantal inwoners van Nederland is dit een bescheiden respons.

Een open consultatie kent een aantal aandachtspunten. Verlinden wijst in de eerste plaats op het aandachtspunt dat mogelijk vooral de professionele klagers deelnemen.⁷¹⁴ Dit heeft als gevolg dat, ook als massaal input wordt geleverd, de relevantie van deze input beperkt is en dus een vertekend, niet-representatief, beeld ontstaat.

Bij een gesloten consultatie wordt een specifieke groep benaderd, vanwege hun specifieke belang of specifieke deskundigheid. Door een specifieke groep stakeholders te consulteren, zal het aantal reacties beperkt blijven, wat de analyse van de reacties – fase 7 van de in hoofdstuk 5 geschetste consultatieprocedure – vergemakkelijkt. De Europese Commissie merkt in haar consultatiehandleiding over de keuze tussen een open en een gesloten consultatie het volgende op:

⁷¹³ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

⁷¹⁴ V. Verlinden, De hoeders van de wet, Brugge: Die Keure 2010, blz. 281.

'Er werden verschillende standpunten ingenomen: sommigen waren van mening dat enkel de representatieve Europese organisaties moeten worden geraadpleegd, terwijl anderen verklaarden dat geen enkele belangstellende of betrokken partij mag worden uitgesloten. Bijgevolg wenst de Commissie erop te wijzen dat zij voorstander blijft van een inclusieve benadering overeenkomstig het beginsel van de open governance: alle burgers, ondernemers of verenigingen zullen steeds hun bijdrage kunnen leveren. Dit betekent dat de Commissie niet voornemens is nieuwe bureaucratische belemmeringen te creëren om het aantal deelnemers aan het raadplegingsproces te beperken.'⁷¹⁵

Hieruit blijkt dat de Commissie van oordeel is dat bij een consultatie niemand mag worden uitgesloten. Anderen nemen het standpunt in dat alleen representatieve organisaties moeten worden geraadpleegd. Ook bij het consulteren over voorgenomen fiscale wetgeving kan de vraag worden gesteld of er een reden is bepaalde (groepen) stakeholders uit te sluiten. Als slechts een deel van de stakeholders wordt geraadpleegd, bestaat het risico dat essentiële input achterwege blijft. Ook gezien de behoefte aan en de noodzaak van transparantie is het uitsluiten van een deel van de stakeholders van de consultatie niet wenselijk. Als het ministerie daarvoor toch kiest, is het naar mijn mening noodzakelijk hiervoor een goede motivering te geven. Voor de stakeholders die geen toegang krijgen tot de consultatie, is het van belang dat zichtbaar is om welke redenen zij niet mogen participeren. Daarbij speelt het in par. 5.4.4 ontwikkelde stakeholderselectiemodel een belangrijke rol.

Een voorbeeld van een deels gesloten, deels open consultatie is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie zijn vijf klankbordgroepen gevormd met stakeholders uit de verschillende stakeholdergroepen. Deze stakeholders zijn door de fiscale beleidsmedewerkers persoonlijk benaderd. In zoverre gaat het om een gesloten consultatie. Welke criteria de beleidsmedewerkers daarbij hebben gehanteerd, is niet bekend. Overigens werd daarnaast iedereen de mogelijkheid geboden zelf contact met het ministerie van Financiën op te nemen om input te leveren. In zoverre is deze consultatie een open consultatie.

In de onderstaande tabel heb ik de kenmerken van de twee uiterste varianten samengevat, aan de hand waarvan in de voorfase van een consultatie kan worden bepaald of een open dan wel een gesloten consultatievorm het meest geschikt is.

Tabel 9. De kenmerken van een open consultatie en van een gesloten consultatie

<i>Open consultatie</i>	<i>Gesloten consultatie</i>
Een breed publiek krijgt de mogelijkheid deel te nemen aan de consultatie	Slechts een afgebakende groep wordt geconsulteerd
Het brede bereik kan leiden tot een massaal aantal reacties	Een overzichtelijk aantal reacties, wat de analyse van de reacties vergemakkelijkt
Mogelijk reageren slechts de professionele klagers	Mogelijk wordt essentiële informatie niet verkregen

⁷¹⁵ Europese Commissie (2002) 704 Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie.

Risico van niet-representatieve inbreng	Risico van niet-representatieve inbreng
---	---

Om een massale inbreng van stakeholders te voorkomen, kan het vanuit het oogpunt van efficiency wenselijk zijn de doelgroep van de consultatie af te bakenen. Dat vereist wel een zorgvuldige afweging om het juiste evenwicht te vinden. Enerzijds moet de wenselijkheid om alle stakeholders te betrekken in het oog worden gehouden. Anderzijds moet overbevraging worden voorkomen. Zo merken Popelier e.a. terecht op dat het weinig zin heeft het brede publiek te consulteren over specialistische en juridisch-technische materies.⁷¹⁶ Als er aanleiding lijkt voor een gesloten consultatie te kiezen, is het wenselijk aan de hand van het stakeholderselectiemodel van paragraaf 5.4.4 te selecteren wie moeten worden geconsulteerd.

7.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband

Nadat de stakeholders zijn geselecteerd aan de hand van het stakeholderselectiemodel, uit paragraaf 5.4.4, kan de vraag zijn in welk organisatorisch verband de geselecteerde stakeholders worden geconsulteerd: individueel dan wel in groepsverband.

Bij een individuele consultatie wordt één stakeholder tegelijk geraadpleegd. Dit kan een belastingplichtige zijn of een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. Bij een individuele consultatie hebben de beleidsmedewerkers één op één contact met de stakeholder, zonder dat er andere stakeholders bij aanwezig zijn. Het voordeel van een individuele consultatie is dat de geconsulteerde stakeholder niet door andere stakeholders wordt beïnvloed en alle ruimte krijgt op het consultatiedocument te reageren. Een tweede voordeel van een individuele consultatie is dat een stakeholder in een individueel gesprek gezien de besloten (en informele) setting mogelijk meer durft te zeggen. Zo zullen ondernemingen hun bedrijfseconomische en strategische informatie meestal niet openbaar willen maken. Een besloten setting kan er dan ook toe leiden dat aan het ministerie meer individuele informatie wordt verschaft.

Bij een consultatie in groepsverband worden stakeholders gezamenlijk en tegelijkertijd geconsulteerd. Gedacht kan worden aan een gelijktijdige en gezamenlijke consultatie van verschillende belastingplichtigen, of van een belastingplichtige en een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. Het voordeel van een consultatie in groepsverband is dat de stakeholders tijdens de consultatie een goede wisselwerking op elkaar kunnen hebben doordat zij naar elkaar luisteren en direct op elkaar kunnen reageren. Bovendien kan het doelmatiger zijn stakeholders tegelijk te horen. Individueel consulteren is tijdrovend en zal om die reden vaak niet haalbaar zijn.

In de onderstaande tabel heb ik de kenmerken samengevat van een individuele consultatie en van een consultatie in groepsverband.

Tabel 10. De kenmerken van een individuele consultatie en van een consultatie in groepsverband

⁷¹⁶ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 52.

<i>Individuele consultatie</i>	<i>Consultatie in groepsverband</i>
Geen beïnvloeding door andere stakeholders	Beïnvloeding door andere stakeholders mogelijk
Tijdrovende consultatievorm en om die reden vaak niet haalbaar	Efficiënt: stakeholders worden tegelijkertijd en gezamenlijk geconsulteerd
Besloten en informele setting met één op één contact	Wisselwerking van stakeholders op elkaar

Uit het oogpunt van efficiency verdient een consultatie in groepsverband de voorkeur, omdat stakeholders tegelijkertijd worden geconsulteerd. Bovendien kunnen stakeholders dan direct op elkaar reageren en van gedachten wisselen. Het nadeel van deze consultatievorm is dat niet iedereen aan bod komt door de beperkte tijd of doordat stakeholders bepaalde informatie binnen gesloten deuren willen houden⁷¹⁷. Om die reden kan het bij gevoelige onderwerpen beter zijn om stakeholders individueel te consulteren. Ook kunnen stakeholders, waarvan wordt verwacht dat zij belangrijke input kunnen leveren, individueel worden geconsulteerd, zodat voldoende ruimte is om het gesprek aan te gaan. Dit kan naast een consultatie in groepsverband plaatsvinden.

7.7 Conclusie

In de paragrafen 7.2 tot en met 7.6 heb ik verschillende consultatievormen uiteengezet en hun kenmerken in kaart gebracht. De consultatievormen heb ik verdeeld in de volgende categorieën met steeds twee uiterste varianten: wettelijk voorgeschreven of niet, georganiseerd of niet, gerichte of niet-gerichte vraagstelling, open of gesloten groep stakeholders en individuele consultatie dan wel consultatie in groepsverband. Dit neemt niet weg dat tussenvarianten mogelijk zijn. In tabel 11 heb ik de kenmerken van de consultatievormen uit de paragrafen 7.3 tot en met 7.6 weergegeven.⁷¹⁸

Tabel 11. De kenmerken van de verschillende consultatievormen

Kenmerken consultatievormen	
Consultatievormen: gestandaardiseerd of ad hoc	
<i>Georganiseerde consultatie</i>	<i>Ad hoc consultatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderworpen aan regels en standaarden (tijdrovend) ▪ Gestructureerde en formele setting ▪ Bevoordeelde positie van stakeholders wordt voorkomen door gebruik te maken van het stakeholderselectieproces 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op korte termijn realiseerbaar (geen standaarden en regels) ▪ Een informele setting (efficiënt) ▪ Risico op een bevoordeelde positie van stakeholders

⁷¹⁷ Dit is overigens ook niet eenvoudig bij een individuele consultatie, gezien de vereiste transparantie.

⁷¹⁸ Aangezien geen keuze mogelijk is tussen een geïnstitutionaliseerde consultatie en niet-geïnstitutionaliseerde consultatie, zijn de kenmerken van deze consultatievormen niet opgenomen in de tabel.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volledige transparantie door vastlegging van de consultatieprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastlegging en openbaarmaking van de consultatie is noodzakelijk voor vereiste transparantie
--	--

Consultatievormen: gericht of niet-gericht

<i>Gerichte consultatie</i>	<i>Niet-gerichte consultatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risico op een te beperkte reikwijdte ▪ Bevordert een overzichtelijke analyse ▪ Geen overbodige en irrelevante opmerkingen ▪ Bevordert natuurlijke stakeholderselectie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risico op een te ruime reikwijdte ▪ Ook niet-beoogde, maar relevante input kan worden ingebracht ▪ Een massa reacties kan worden ontvangen met het risico op een overvloed aan irrelevante input ▪ Risico op politieke voorkeuren van stakeholders

Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders

<i>Open consultatie</i>	<i>Gesloten consultatie</i> ⁷¹⁹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een breed publiek krijgt de mogelijkheid deel te nemen aan de consultatie ▪ Het brede bereik kan leiden tot een massaal aantal reacties ▪ Risico dat slechts de professionele klagers reageren ▪ Risico van niet-representatieve inbreng 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slechts een afgebakende groep wordt geconsulteerd ▪ Een overzichtelijk aantal reacties, wat de analyse van de reacties vergemakkelijkt ▪ Risico dat essentiële informatie niet wordt geleverd ▪ Risico van niet-representatieve inbreng

Consultatievormen: individueel of in groepsverband

<i>Individuele consultatie</i>	<i>Consultatie in groepsverband</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen beïnvloeding door andere stakeholders ▪ Tijdrovende consultatievorm en om die reden vaak onmogelijk ▪ Besloten en informele setting met één op één contact 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wisselwerking van stakeholders op elkaar ▪ Efficiënt, stakeholders worden tegelijkertijd en gezamenlijk geconsulteerd

⁷¹⁹ Als wordt gekozen voor een gesloten consultatie, zal aan de hand van het stakeholderselectieproces moeten worden bepaalde welke stakeholders worden geconsulteerd.

Aan de hand van de in deze tabel genoemde kenmerken kan worden bepaald in welke situatie welke variant de voorkeur verdient. Die keuze is mede afhankelijk van het doel van de consultatie, de aard van de voorgenomen wetgeving en de beschikbare middelen (de beschikbare financiële en personele capaciteit). In de onderstaande tabel heb ik per categorie weergegeven in welke situatie de voorkeur uitgaat naar welke van de twee uiterste varianten. Uiteraard kan worden gekozen voor een tussenvariant.

Tabel 12. Situaties waarin de voorkeur uitgaat naar de ene of de andere uiterste variant

Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc	
Georganiseerde consultaties	Altijd (gezien de behoefte aan transparantie), tenzij: - onvoldoende tijd beschikbaar is, - gevoelige onderwerpen aan bod komen.
Ad hoc consultaties	Wanneer weinig tijd beschikbaar is. Ingeval politiek gevoelige onderwerpen aan bod komen.
Consultatievormen: gericht of niet-gericht	
Gerichte consultaties	Altijd (vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid), tenzij wordt geconsulteerd met het doel draagvlak te identificeren en te creëren.
Niet-gerichte consultaties	Bij het consulteren met het doel draagvlak te identificeren en te creëren.
Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders	
Gesloten consultaties	Altijd (vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid), tenzij het noodzakelijk is een breed publiek te consulteren.
Open consultaties	In geval het noodzakelijk is een breed publiek te consulteren.
Consultatievormen: individueel of in groepsverband	
Consultaties in groepsverband	Altijd (vanuit het oogpunt van efficiency), tenzij: - gevoelige onderwerpen aan bod komen. - van een specifieke stakeholder zodanige relevante input wordt verwacht, dat deze stakeholder voldoende ruimte nodig heeft input te leveren.
Individuele consultaties	Ingeval gevoelige onderwerpen worden besproken. In geval van een specifieke stakeholder zodanige relevante input wordt verwacht, dat deze stakeholder voldoende ruimte nodig heeft input te leveren.

