



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

8. Consultatietechnieken

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoek ik een aantal consultatietechnieken bij de voorbereiding van fiscale wetten met het oog op hun effectiviteit.

In veel wetgevingsprocessen wordt een mix van consultatietechnieken gehanteerd, aldus de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.⁷²⁰ De OESO komt in de volgende bewoordingen tot dezelfde conclusie: 'No one size fits them all. No single tool or approach will be suitable for every country of each situation, often a mix of tools and approaches will be needed'.⁷²¹ Kortom, in veel gevallen zal een mix van consultatietechnieken moeten worden gebruikt om een optimaal resultaat te behalen.

Ook bij consultatie van fiscale wetgeving wordt veelal een mix van consultatietechnieken toegepast. Bij de consultatie Modernisering Successiewet vonden, *naast* elkaar, zowel internetconsultatie als deskundigenoverleg plaats. Ook bij de consultatie Vereenvoudiging AWR werd een mix aan technieken gehanteerd: de klankbordgroepen werden zowel via e-mail geraadpleegd als tijdens een fysieke bijeenkomst.

De keuze voor een bepaalde consultatietechniek wordt doorgaans gemaakt op basis van ervaring en bekendheid met de betrokken consultatietechniek, aldus Popelier,⁷²² die daaraan toevoegt dat vaak routinematig naar dezelfde consultatietechnieken wordt teruggegrepen.⁷²³

In de volgende paragrafen behandel ik zes consultatietechnieken; schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzittingen en klankbordgroepen. Het ministerie van Financiën past al deze consultatietechnieken toe, met uitzondering van hoorzittingen. Van deze technieken – met uitzondering van de hoorzittingen – heb ik de sterke en zwakke punten tijdens mijn praktijkonderzoek bij dit ministerie kunnen onderzoeken. De hoorzittingen heb ik aan mijn selectie toegevoegd in verband met de opvallende kenmerken van deze consultatietechniek. Daarbij gaat het om de samenstelling van de groep stakeholders in dat geval: met deze consultatietechniek kan een breed publiek worden bereikt, waarbij face-to-face contact is met de stakeholders.

8.2 Verschil in de samenstelling

⁷²⁰ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, blz. 17.

⁷²¹ OECD (2001). Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making, Parijs, blz. 44.

⁷²² P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 16.

⁷²³ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 16.

Bij elk van de zes geselecteerde consultatietechnieken kan de samenstelling van de stakeholders in beginsel op de volgende vijf punten variëren. In de eerste plaats kan het gaan om consultatie met belanghebbenden en/of deskundigen 'variatie I'. In de tweede plaats is een aantal consultatietechnieken erop gericht slechts een representatief deel van de stakeholders te consulteren, een zogenoemde gesloten consultatie. Dit in tegenstelling tot de consultatietechnieken waarbij een breed publiek de mogelijkheid krijgt deel te nemen aan de consultatie, een open consultatie 'variatie II'. In de derde plaats kan een consultatietechniek in individuele vorm plaatsvinden dan wel in groepsverband 'variatie III'. Ook kan de mate van interactie met de beleidsmedewerkers bij de geselecteerde consultatietechnieken verschillen: het kan gaan om een zogenoemde actief dan wel een passief toegepaste consultatietechniek 'variatie IV'. Tot slot kan bij een consultatietechniek per stakeholdergroep afzonderlijk worden geconsulteerd dan wel gezamenlijk met andere stakeholdergroepen 'variatie V'. In tabel 13 geef ik de variërende samenstelling van stakeholders bij de zes geselecteerde consultatietechnieken weer.

Tabel 13. De variërende samenstelling van stakeholders bij de zes consultatietechniek

	Schriftelijke consultatie	Hoorzitting	Klankbordgroep	Internetconsultatie	Belanghebbenden-overleg	Deskundigen-overleg
(I) Belanghebbenden / deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden en deskundigen	Belanghebbenden	Deskundigen
(II) Open / gesloten consultatie⁷²⁴	Open / gesloten	Open / gesloten	Gesloten	Open	Gesloten	Gesloten
(III) Individueel / in groepsverband⁷²⁵	Individueel	In groepsverband	In groepsverband	Individueel	Individueel / in groepsverband	Individueel / in groepsverband
(IV) Actief / passief toegepaste techniek⁷²⁶	Passief	Actief	Actief	Passief	Actief	Actief
(V) een aantal stakeholdergroepen / eigen stakeholdergroep⁷²⁷	n.v.t. (geen consultatie in groepsverband)	Een aantal stakeholdergroepen	Eigen stakeholdergroep	n.v.t. (geen consultatie in groepsverband)	Eigen stakeholdergroep / een aantal stakeholdergroepen (bijvoorbeeld belastingplichtigen en belangenorganisaties)	Eigen stakeholdergroep / een aantal stakeholdergroepen (bijvoorbeeld wetenschappers en de rechterlijke macht)

8.3 De zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort

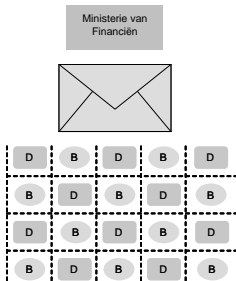
In deze paragraaf beschrijf ik de zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort. Bij elke techniek staat een figuur die de betrokken techniek in beeld brengt. Een blokje met de letter 'D' in de figuren staat voor een individuele deskundige. Een ovaal met de letter 'B', ziet op een individuele belanghebbende. Als tussen bepaalde partijen een stippellijn staat, betekent dit dat zij bij deze consultatietechniek geen onderling contact hebben.

⁷²⁴ Bij een open consultatie wordt een breed publiek geraadpleegd. Bij een gesloten consultatie wordt een afgebakende representatieve groep stakeholders geraadpleegd, zie paragraaf 7.2.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders.

⁷²⁵ Zie paragraaf 7.2.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband.

⁷²⁶ Bij een actieve consultatietechniek is direct interactie met de fiscale beleidsmedewerkers. Bij een passieve consultatietechniek wordt er eenzijdig informatie verstrekt. Er is niet direct interactie tussen stakeholders en de fiscale beleidsmedewerkers.

⁷²⁷ De in hoofdstuk 6 beschreven stakeholdergroepen.



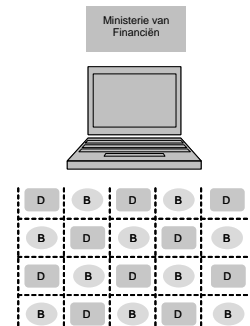
Schriftelijke consultatie

Hierbij worden de stakeholders uitgenodigd om schriftelijk op een consultatiedocument te reageren. De uitnodiging kan schriftelijk, per email of op een overheidswebsite plaatsvinden. Zowel belanghebbenden als deskundigen⁷²⁸ kunnen worden geconsulteerd. De schriftelijke reacties van de geconsulteerden kunnen de vorm aannemen van een brief, antwoorden op een open vragenlijst, een paper of een ander document.⁷²⁹

Deze documenten kunnen per post of per mail naar het ministerie worden gestuurd. Bij deze consultatietechniek is geen face-to-face contact tussen het ministerie en de stakeholders en evenmin tussen de stakeholders onderling. In paragraaf 8.4.1 licht ik deze consultatietechniek nader toe.

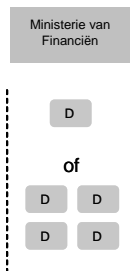
Internetconsultatie

Ook hierbij worden de stakeholders individueel verzocht deel te nemen en kan het om zowel belanghebbenden als deskundigen gaan. Ze worden verzocht hun reactie op internet, bijvoorbeeld een website, te plaatsen. Ook bij deze consultatietechniek is er geen face-to-face contact met de stakeholders. De informatie wordt via internet uitgewisseld. In beginsel is er geen mogelijkheid voor de stakeholders om op elkaar te reageren. Echter, er kan een discussie op het internet worden gestimuleerd door middel van forum of een chatbox. In paragraaf 8.4.2 ga ik nader op deze consultatietechniek in.



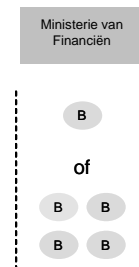
Deskundigenoverleg

Hierbij wordt gedurende enkele uren een zeer gericht en diepgaand face-to-face gesprek met deskundigen gevoerd. Het overleg vindt al dan niet gegroepeerd plaats. Slechts een representatief deel van de deskundigen zal worden uitgenodigd. Na een grondig debat over de discussiepunten met de beleidsmedewerkers en eventueel andere deskundigen, worden concrete adviezen over de voorgenomen fiscale wet geformuleerd.⁷³⁰ In paragraaf 8.4.3 licht ik deze consultatietechniek nader toe.



Belanghebbendenoverleg

Hierbij wordt een uitgebreid, gericht en diepgaand face-to-face gesprek met met belanghebbenden gevoerd. Er wordt een kleine groep belanghebbenden of een individuele belanghebbende uitgenodigd.⁷³¹ Tijdens het overleg is er zowel interactie tussen de beleidsmedewerkers en de geconsulteerden, als – indien er meer belanghebbenden gelijktijdig worden geconsulteerd – tussen belanghebbenden onderling. In paragraaf 8.4.4 ga ik op deze techniek nader in.

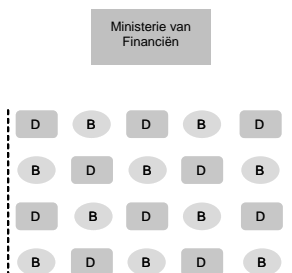


⁷²⁸ Zie voor de betekenis van de begrippen 'belanghebbenden' en 'deskundigen' paragraaf 2.3.

⁷²⁹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70.

⁷³⁰ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 85.

⁷³¹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 80.

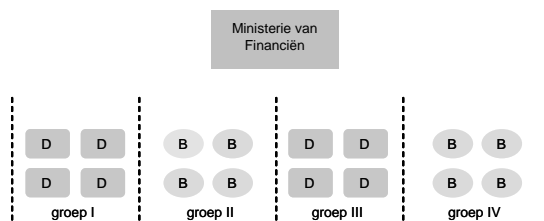


Hoorzitting

Een hoorzitting begint met een plenaire introductie door een beleidsmedewerker. Vervolgens krijgen de uitgenodigde stakeholders de mogelijkheid vragen te stellen en opmerkingen te formuleren.⁷³² Een hoorzitting kan voor iedere belanghebbende en deskundige toegankelijk zijn. Ook kan worden gekozen voor een gesloten variant, waarbij een representatief deel van de stakeholders wordt uitgenodigd. Bij een hoorzitting wordt iedereen tegelijkertijd geconsulteerd. De genodigden hebben daarbij de mogelijkheid direct op elkaar te reageren en kunnen met de beleidsmedewerkers in gesprek gaan. In paragraaf 8.4.5 licht ik deze techniek nader toe.

Klankbordgroepen

Een klankbordgroep wordt samengesteld door een representatief deel van de stakeholders te selecteren. Dit kunnen deskundigen zijn, maar ook belanghebbenden. Met de klankbordgroep wordt gedurende enkele uren een zeer gericht en diepgaand face-to-face gesprek georganiseerd. De klankbordgroepen komen niet met andere klankbordgroepen in contact, maar kunnen wel met stakeholders binnen hun eigen klankbordgroep en met de fiscale beleidsmedewerkers overleg voeren. In paragraaf 8.4.6 ga ik op deze techniek nader in.



8.4 De keuze voor een van de zes consultatietechnieken; toetsingskader

Nadat het besluit is genomen om een wetgevingsconsultatie uit te voeren en het doel van de consultatie is omschreven, dient een geschikte consultatietechniek te worden bepaald. In de praktijk wordt de keuze voor een consultatietechniek met name gemaakt op basis van ervaringen.⁷³³ Dit is niet altijd de meest efficiënte en meest effectieve consultatietechniek. Loyens en Van de Walle hebben een stappenplan opgesteld voor het kiezen van een geschikte consultatietechniek.⁷³⁴ Voor 28 consultatietechnieken betogen zij wanneer deze bij voorkeur worden toegepast en met welke aspecten bij die toepassing rekening moet worden gehouden. Hiervoor hebben zij het participatieniveau, de doelgroep, de kostprijs en de te bereiken doelstelling van de verschillende consultatietechnieken bepaald. Dit onderzoek was gericht op het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling in België en dus niet alleen op fiscale wetgeving. Hun onderzoek gaf mij desalniettemin veel nuttige aanknopingspunten.

⁷³² K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 44.

⁷³³ Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

⁷³⁴ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, hst. 2.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 behandel ik drie onderwerpen. In de eerste plaats beschrijf ik de kenmerken van zes consultatietechnieken.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 schets ik in de tweede plaats de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken aan de hand van een toetsingskader. Het toetsingskader bestaat uit vier elementen. Ten eerste beoordeel ik de uitvoerbaarheid van de consultatietechniek. Daarbij kijk ik zowel naar de werklust voor het ministerie, als naar de werklust voor de stakeholders.

Ten tweede onderzoek ik het tijdsbeslag van de consultatietechniek. Daarbij richt ik mij op de tijd die nodig is om de in hoofdstuk 5 beschreven consultatieprocedure te volgen. Ten derde beoordeel ik de consultatietechnieken op de kwalitatieve input. Kan door gebruik te maken van de consultatietechniek worden verwacht dat nuttige informatie zal worden verkregen? Tot slot onderzoek ik de kwantitatieve input van de stakeholders bij de verschillende consultatietechnieken.

Aan het eind van dit hoofdstuk zal ik in een tabel samenvatten op welke punten de zes consultatietechnieken goed, neutraal dan wel slecht scoren. Een plus '(+)' betekent dat de consultatietechniek op het desbetreffende punt goed scoort. Bij een min '(–)' wordt op dat punt slecht gescoord. Een plus/min-score '(+/-)' betekent dat op dit punt neutraal wordt gescoord.

In de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 breng ik in de derde plaats een koppeling aan tussen de doelgroep en de functie (doelstelling) van de consultatie enerzijds en de consultatietechniek anderzijds. Vertrekkende vanuit mijn conclusie in hoofdstuk 6 met betrekking tot de geschiktheid van stakeholders om de in hoofdstuk 4 geschetste doelen te bereiken door te consulteren, zoek ik in de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 naar de meest geschikte consultatietechniek. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt onderstaande tabel die volgt uit mijn conclusies en aandachtspunten van hoofdstuk 6 (De keuze van fiscale stakeholders gelet op het doel van consultatie) en tabel 5.

Tabel 14. De doelen die naar verwachting kunnen worden bereikt door de samengestelde stakeholdergroepen te consulteren

<i>Doel 1: Alternatieven aanreiken (praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)</i>	♠
<i>Doel 2: Inzichtelijk maken van (on)gewenste (neven)effecten (praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)</i>	♠
<i>Doel 3: Maatschappelijke belangen in kaart brengen (betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen)</i>	♥
<i>Doel 4: Draagvlak toetsen en creëren (betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen)</i>	♦
<i>Doel 5: Verbetering van de verhouding tussen de wetgeving en de belastingplichtigen (betrokkenen)</i>	♦

<i>Doel 6: Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen)</i>	♠
---	---

Doel 7: Anticiperen op de voorgenomen wet (praktijkdeskundigen, betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen)	♣
--	---

- ♠ Situatie 1
- ♥ Situatie 2
- ♦ Situatie 3
- ♣ Situatie 4

Uit deze tabel blijkt *welk* doel met consultatie kan worden bereikt en *wie* daarbij moet worden betrokken. In dit hoofdstuk is vervolgens de vraag aan de orde *hoe* – door middel van welke consultatietechniek – het doel kan worden bereikt. Uit tabel 14 blijkt dat de samenstelling van de stakeholdergroepen bij het bereiken van een aantal doelen overeen komt (gecategoriseerd per kleur). Deze doelen voeg ik samen, waarna vier situaties resteren.

Situatie 1 – Het verkrijgen van wetstechnische input van praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen. Zij kunnen alternatieven blootleggen (functie 1), effecten en neveneffecten inzichtelijk maken (functie 2) en de kwaliteit van de voorgenomen fiscale wet controleren op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (functie 6).

Situatie 2 – Het verkrijgen van maatschappelijke input van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen. Zij kunnen maatschappelijke belangen in kaart brengen (functie 3).

Situatie 3 – Belangenbehartiging door consultatie van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen. Door betrokkenen te consulteren kan de verhouding tussen de wetgever en de belastingplichtigen worden verbeterd (functie 5). Tevens kan door het consulteren van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen draagvlak worden getoetst en gecreëerd (functie 4)

Situatie 4 - Het anticiperen op de voorgenomen wet. Door het verstrekken van informatie aan praktijkdeskundigen, betrokkenen en interne stakeholders kunnen zij op de voorgenomen fiscale wet anticiperen (functie 7).

Bij elke consultatietechniek onderzoek ik voor welke van de vier geschetste situaties de consultatietechniek het meest geschikt is om een optimaal resultaat te behalen. Een vinkje '✓' betekent dat de consultatietechniek naar mijn verwachting in die situatie in beginsel geschikt is om een effectief resultaat te behalen. Een kruisje 'X' betekent dat de consultatietechniek naar mijn verwachting minder geschikt is om een effectief resultaat te behalen. In tabel 28 in paragraaf 8.5 vat ik samen welke consultatietechnieken geschikt zijn om de functies (doelen) van de consultatie te realiseren.

Een belangrijk aandachtspunt bij het selecteren van een geschikte consultatietechniek is dat elke consultatie maatwerk vergt. Maatwerk betekent dat de in het onderzoek beschreven consultatietechnieken geen recepten zijn die zonder meer kunnen worden toegepast.⁷³⁵ Dit hoofdstuk kan dan ook slechts worden gebruikt als handvat voor het selecteren van een geschikte consultatietechniek. De exacte keuze voor een consultatietechniek is mede afhankelijk van de aard van de voorgenomen wetgeving, de omvang en bereikbaarheid van stakeholders en de middelen die ter beschikking staan, zoals de financiële en personele capaciteit.⁷³⁶

Bij de keuze voor een consultatietechniek moet ook het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.⁷³⁷ Uit dit beginsel volgt dat de lasten niet onevenredig zwaar mogen zijn, in het licht van de doelen die de consultatie beoogt te dienen.⁷³⁸ Aan de hand van een onderzoek van De Moor-Van Vugt zal ik het evenredigheidsbeginsel bij de keuze voor een consultatietechniek concretiseren aan de hand van vier criteria.⁷³⁹ In de eerste plaats moet worden bepaald welke doelstellingen met de consultatie worden nagestreefd. Vervolgens moet worden nagegaan met behulp van welke consultatietechnieken die doelstellingen kunnen worden bereikt (het geschiktheids criterium). Het derde criterium, het noodzakelijkheids criterium, houdt in dat onderzocht moet worden welke consultatietechniek het minst ingrijpend is voor alle betrokkenen. Tot slot moet worden beoordeeld of de geselecteerde consultatietechniek in een evenredige verhouding staat tot het te dienen doel, gezien de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze als gevolg van de consultatietechniek worden geschaad.

8.4.1 Consultatietechniek 1: schriftelijke consultatie

8.4.1.1 Vorm en varianten

Bij een schriftelijke consultatie worden stakeholders uitgenodigd om schriftelijk op een consultatiedocument te reageren. Bij deze consultatietechniek kunnen zowel belanghebbenden als deskundigen worden geconsulteerd. Stakeholders hebben bij een schriftelijke consultatie niet de mogelijkheid om op elkaar te reageren. Ook is er geen directe interactie met het ministerie. Om die reden kan worden gesproken van een passieve consultatietechniek.

Het ministerie kan kiezen of de consultatie voor een ieder toegankelijk is of dat slechts een afgebakende groep stakeholders wordt geconsulteerd.

⁷³⁵ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 7.

⁷³⁶ P. Popelier, 'De juridische implicaties van het EU-beleid inzake Betere Regelgeving: over legitimiteit en rechterlijk toezicht', SEW, 2011, nr. 2, blz. 55-56 en P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 59.

⁷³⁷ P. Popelier, K. van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging, blz. 73.

⁷³⁸ A.J.C. de Moor-van Vugt, Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (diss. KU Brabant), Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 266.

⁷³⁹ A.J.C. de Moor-van Vugt, Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (diss. KU Brabant), Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 267.

De schriftelijke reacties van stakeholders kunnen in de vorm van een brief, antwoorden op een open vragenlijst, een paper of een ander document naar het ministerie worden gestuurd. Dit kan per post (bijvoorbeeld een antwoordnummer) of een daarvoor vermeld e-mailadres.

Het consultatiedocument en de begeleidende tekst moeten zo worden opgesteld dat de stakeholders worden gestimuleerd in hun reactie voldoende details en een heldere argumentatie te verschaffen. Het kan van belang zijn stakeholders uit te nodigen om zo nodig bewijsstukken mee te sturen.

Ook al wordt aan de stakeholders gevraagd schriftelijk te reageren op een consultatiedocument, toch speelt ook e-mail contact een belangrijke rol. E-mailprogramma's worden veel gebruikt voor informele contacten, voor het uitwisselen van concepten en voor overleg.⁷⁴⁰ Dat impliceert een versnelling van werkprocessen. Ook het vervolgtraject kan door moderne communicatietechnieken als e-mail sneller dan vroeger doorlopen worden. Uit onderzoek van Zuurmond c.s. blijkt dat beleidsmedewerkers vaak de e-mail gebruiken om al dan niet officiële voorontwerpen binnen hun netwerk te verspreiden. Waar vroeger commentaren per formele brief werden uitgewisseld, wordt nu via e-mails (soms binnen enkele uren) op een voorstel gereageerd.⁷⁴¹

Een voorbeeld van een schriftelijke consultatie is de consultatie Vennootschapsbelasting. Meerdere keren is deze consultatie aangeduid als een internetconsultatie. Echter, naar mijn mening is dit een schriftelijke consultatie. Alleen de uitnodiging aan de consultatie deel te nemen is via internet verzonden, waarna de geconsulteerden hun reacties per e-mail (of post) hebben ingezonden. Hun reacties zijn niet gepubliceerd. Ook was bij deze consultatie geen onderlinge discussie mogelijk. In de fiscale literatuur is de consultatie Vennootschapsbelasting geprezen,⁷⁴² omdat het consultatiedocument verhelderend was en veel van de reacties in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Het consultatiedocument heeft 87 reacties opgeleverd, waaronder een brief namens 68 bedrijven.⁷⁴³

Een ander voorbeeld van een schriftelijke consultatie is de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid. Bij deze consultatie zijn stakeholders – belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden – eveneens via internet uitgenodigd hun reactie schriftelijk in te dienen.

8.4.1.2 Sterke en zwakke punten van schriftelijke consultaties

De schriftelijke consultatietechniek heeft een aantal sterke en een aantal zwakke punten. Zoals ik al eerder heb opgemerkt, neemt deze consultatietechniek een passieve vorm aan: er is slechts eenrichtingsverkeer. De stakeholders dienen hun reacties in en daarmee eindigt het contact in beginsel. Er is geen mogelijkheid tot discussie. Hierdoor is de inspanning door de stakeholder beperkt tot het indienen van een schriftelijke reactie (inspanning stakeholder +/-).⁷⁴⁴ Overigens kan het opstellen van een reactie

⁷⁴⁰ A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürman, S. Rust en M.Groothuis. Preadvies, Wetgeving en ICT-toepassingen, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005, blz. 13.

⁷⁴¹ A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürman, S. Rust en M.Groothuis. Preadvies, Wetgeving en ICT-toepassingen, Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005, blz. 37.

⁷⁴² Redactie Vakstudie Nieuws, 'Voorwoord Bijzonder nummer Oud en Nieuw', Vakstudie Nieuws 2010/1.0, blz. 3-5.

⁷⁴³ Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, Vakstudie Nieuws 2009/42.11, blz. 12-13.

⁷⁴⁴ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

de stakeholder veel tijd en energie kosten.⁷⁴⁵ De omvang van de reacties van stakeholders kan sterk variëren, van een paar regels tot enkele bladzijden. Het ministerie moet alle reacties analyseren en van feedback voorzien. Dat kan veel personele capaciteit bij het ministerie vergen (inspanning ministerie -). Deze consultatietechniek kan ook voor het ministerie heel tijdrovend zijn (benodigde tijd -).

Zoals blijkt uit de consultatie Vennootschapsbelasting en de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid, kunnen de stakeholders via internet worden uitgenodigd. Die variant leidt tot een groot bereik van stakeholders. Maar waarschijnlijk is de responsgraad bij deze variant laag, omdat een uitnodiging via internet minder activerend werkt dan het individueel benaderen van stakeholders (kwantitatieve input -).⁷⁴⁶

Een schriftelijke consultatie is geen geschikt instrument om opvattingen van het brede publiek in kaart te brengen.⁷⁴⁷ Vooral georganiseerde stakeholders en experts nemen er deel aan, omdat zij over de nodige kennis, vaardigheden en tijd beschikken.⁷⁴⁸ Bovendien vergt het tijd en energie om een schriftelijke reactie op te stellen, wat niet stimuleert om aan de consultatie deel te nemen, tenzij men een (groot) belang heeft.

De omstandigheid dat stakeholders hun gedachtegang op papier zetten en daartoe nadere informatie kunnen verzamelen, waarvoor ze ook voldoende tijd krijgen, zal hen ertoe stimuleren gevarieerde en gedetailleerde informatie te verstrekken (kwalitatieve input +).⁷⁴⁹ Deze informatie kan bestaan uit wetstechnische input en maatschappelijke input. Dit inhoud van de reactie hangt af van de achtergrond van de stakeholders (zie hfdst. 6).

Een aandachtspunt bij het gebruiken van deze consultatietechniek is het risico dat voornamelijk tegenstanders, professionele klagers, aan de consultatie zullen deelnemen.⁷⁵⁰ Dit kan een vertekend beeld van de betrokken belangen opleveren. Dit risico is overigens ook bij de andere consultatietechnieken aanwezig.

Aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader geef ik de sterke en zwakke punten van een schriftelijke consultatie in tabel 16 schematisch weer.

Tabel 15. De sterke en zwakke punten van een schriftelijke consultatie

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Schriftelijke consultatie	-	+/-	-	+	-

⁷⁴⁵ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 71.

⁷⁴⁶ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

⁷⁴⁷ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

⁷⁴⁸ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 71.

⁷⁴⁹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70.

⁷⁵⁰ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 70-71.

8.4.1.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie

Het is de vraag of een schriftelijke consultatie naar verwachting geschikt is om een nuttige bijdrage te leveren in de in paragraaf 8.4 vier geschetste situaties. Aangezien voor de belangenbehartiging (situatie 3) en voor het anticiperen op de voorgenomen wet (situatie 4) een breed publiek moet worden bereikt, lijkt een schriftelijke consultatie geen geschikte techniek om deze doelen te bereiken. Met een schriftelijke consultatie is het immers niet eenvoudig een breed publiek te bereiken. Voor het verkrijgen van wetstechnische (situatie 1) en maatschappelijke input (situatie 2), is de schriftelijke consultatietechniek bij uitstek wel geschikt. Stakeholders krijgen voldoende tijd (als er een redelijke termijn wordt gesteld) om hun gedachtegang op papier te zetten en informatie te verzamelen. Zo kunnen de stakeholders wetstechnische informatie verschaffen en ook maatschappelijke kennis verzamelen en hun ervaringen overbrengen.

Hierna geef ik dit schematisch weer.

Tabel 16. Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Anticiperen	X

8.4.2 Consultatietechniek 2: internetconsultatie

8.4.2.1 Vorm en varianten

Een moderne consultatietechniek is de internetconsultatie, ook wel elektronische consultatie of webconsultatie genoemd.⁷⁵¹ Ook hierbij worden de stakeholders individueel verzocht deel te nemen en kan het om zowel belanghebbenden als deskundigen gaan. Bij een internetconsultatie kunnen stakeholders hun reactie op het consultatiedocument op internet plaatsen. Veelal is er bij deze consultatietechniek geen mogelijkheid in discussie te gaan met andere stakeholders en met de fiscale beleidsmedewerkers. Echter, er kan discussie op het internet worden gestimuleerd door het openen van een forum of een chatbox.

Op 24 juni 2009 is het Rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving van start gegaan. Hiervoor is de website www.internetconsultatie.nl in het leven geroepen. In het kader van het experiment internetconsultatie wetgeving zouden alle ministeries gedurende twee jaren voor ten minste 10% van de voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur een internetconsultatie uitvoeren. In de periode vanaf de start van het experiment internetconsultatie wetgeving op 24 juni 2009 tot en met 1 juni 2011 zijn 105 voorstellen voor consultatie via de website www.internetconsultatie.nl aangeboden. Het bleek volgens het evaluatierapport niet eenvoudig om binnen de ministeries voldoende voorstellen voor internetconsultatie te selecteren. Veel departementale medewerkers waren sceptisch over de meerwaarde en vreesden dat het

⁷⁵¹ K. Loyens en S. van de Walle, Methodes en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 57-58.

uitvoeren van internetconsultatie veel extra tijd en capaciteit zou vergen.⁷⁵² Bij het experiment met internetconsultatie is gekozen voor het openen van een webpagina, waarop belanghebbenden en deskundigen een bericht konden achterlaten of een pdf-document konden uploaden. Deze site was voor iedereen toegankelijk. Bij deze vorm van digitale consultatie wordt geen mogelijkheid geboden tot een dialoog of overleg tussen stakeholders en de beleidsmedewerkers. Deze consultatietechniek heeft dan ook een passieve vorm.

Een voorbeeld van een internetconsultatie is de consultatie Modernisering Successiewet. Deze consultatie vond plaats in het kader van het experiment internetconsultatie wetgeving. Voor deze consultatie is de website www.schenkenerfbelasting.nl in het leven geroepen; deze is inmiddels uit de lucht.⁷⁵³ Op deze website werd een document beschikbaar gesteld waarin een standpunt werd gevraagd met betrekking tot een viertal punten. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden overige adviezen te verstrekken. Via deze website zijn meer dan 150 reacties binnengekomen.

Daarnaast is, op 14 april 2011, het conceptwetsvoorstel Openbaarheid belastingrechtspraak ter consultatie aangeboden. Dit vond plaats op de website voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl). Het conceptwetsvoorstel had betrekking op wijzigingen van het fiscale procesrecht. De meest opvallende was de openbare behandeling ter terechtzitting van belastingzaken. Tot en met 26 mei 2011 kreeg iedereen die privé of professioneel bij een fiscale rechtszaak was betrokken, de mogelijkheid op het conceptwetsvoorstel te reageren. Het doel van deze internetconsultatie was volgens de website om een ieder in de gelegenheid te stellen te reageren. Op de website staat wat met de inkomende reacties zal worden gedaan:

‘De ingekomen reacties worden meegenomen bij de uiteindelijke beslissing of en in welke vorm het wetsvoorstel wordt ingediend. De uitkomst van de consultatie zal aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.’

De internetconsultatie heeft tot 30 reacties van stakeholders op de website voor internetconsultatie geleid.

Een ander voorbeeld van een internetconsultatie is de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Het conceptwetsvoorstel bevatte een nieuw heffingssysteem bij sommige aanslagbelastingen. Belastingplichtigen, fiscaal gemachtigden, adviseurs en andere bijstandsverleners kregen tot 18 oktober 2012 de mogelijkheid hun input te leveren. Op alle onderdelen van het wetsvoorstel was een reactie mogelijk. Het doel van deze consultatie was om belanghebbenden en het gehele publiek bij het wetgevingstraject te betrekken. Op de website voor internetconsultatie zijn de reacties van achttien stakeholders geplaatst.

8.4.2.2 Sterke en zwakke punten van internetconsultaties

Een internetconsultatie kent een aantal sterke en zwakke punten.

⁷⁵² N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, blz. 131-140.

⁷⁵³ Brief van de staatssecretaris van 2 september 2009, nr. AFP2009/421 U, Vakstudie Nieuws 2009/42.11, blz. 12-13.

In de eerste plaats, zo blijkt uit de evaluatie van het rijksbrede experiment met 'internetconsultatie wetgeving', is het capaciteits- en tijdsbeslag van de beleidsmedewerkers een aandachtspunt (inspanning ministerie +/-).⁷⁵⁴ Of dit een groot probleem is, is naar mijn mening afhankelijk van de complexiteit van de voorgenomen wet en de inhoud en omvang van de respons. Enerzijds kunnen de beleidsmedewerkers vanaf hun werkplek de werkzaamheden uitvoeren, zoals het plaatsen van consultatiedocumenten op de website en het lezen en verwerken van de ontvangen reacties.⁷⁵⁵ Bovendien is het beheer van de reacties eenvoudig, doordat alles digitaal wordt aangeleverd. Anderzijds kan het analyseren van de respons wel veel tijd kosten.⁷⁵⁶ Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie wetgeving blijkt dat een kwart van de medewerkers van alle ministeries die een internetconsultatie hebben uitgevoerd, hieraan 40 uur of meer heeft besteed. Ruim een derde van de medewerkers heeft circa acht uur aan de internetconsultatie besteed. Daarnaast hebben de departementale medewerkers tijd besteed aan het schrijven van de teksten voor het consultatiedocument en het werken met de website.

Uit de evaluatie blijkt dat naar de mening van de beleidsmedewerkers het totale capaciteitsbeslag beter verdeeld kan worden. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid de directie voorlichting bij de internetconsultatie te betrekken.⁷⁵⁷ Een internetconsultatie vraagt immers ook om een extra communicatieve inspanning.⁷⁵⁸ Er moet gericht worden gecommuniceerd met de stakeholders over de lopende en komende consultaties. Bovendien moet de website worden opgesteld en bijgehouden. Bij de consultatie Modernisering Successiewet hebben de beleidsmedewerkers met de directie Communicatie van het ministerie van Financiën samengewerkt, onder meer voor het opstellen van de vragenlijst voor de internetconsultatie.⁷⁵⁹

Een ander aandachtspunt van internetconsultatie is het tijdsbeslag. Het gevolg van consulteren via internet is dat de stakeholders niet face-to-face worden benaderd, waardoor een redelijke termijn moet worden geboden waarbinnen de reacties kunnen worden ingediend. Vervolgens moeten de reacties worden geanalyseerd. Dit brengt met zich dat een internetconsultatie zich over een langere tijd uitstrekt, zij het dat binnen deze tijd een grote groep stakeholders kan worden benaderd (benodigde tijd +/-).

Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt niet dat de stakeholders klachten over omvang van de benodigde inspanning hebben. Dit is begrijpelijk. Immers een sterk punt van internetconsultaties is dat bij deze consultatietechnieken weinig inspanning door stakeholders wordt verricht (inspanning stakeholder +). De deelname van stakeholders is niet gebonden aan tijd of plaats, waardoor zij zelf kunnen bepalen wanneer zij binnen de gestelde termijn hun reactie op de website plaatsen. Stakeholders hebben de tijd informatie te verzamelen en hun gedachten te vormen. Wel is bij de evaluatie de opmerking gemaakt dat een meer toegankelijke tekst in het consultatiedocument het plaatsen van een reactie eenvoudiger zou maken.

⁷⁵⁴ Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

⁷⁵⁵ Brief minister met het Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

⁷⁵⁶ Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁷⁵⁷ Bijlage brief minister met 'Resultaten van het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

⁷⁵⁸ Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁷⁵⁹ Dit blijkt uit de gesprekken die ik in 2010 heb gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën.

Een ander sterk punt van internetconsultatie is dat zonder veel praktische problemen op een snelle en efficiënte manier veel informatie door een grote en gevarieerde groep stakeholders kan worden verstrekt (kwantitatieve input +).⁷⁶⁰ Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie wetgeving blijkt dat met internetconsultatie een breed publiek kan worden bereikt.⁷⁶¹ Zo is opgemerkt dat bij diverse consultaties stakeholders zijn bereikt die anders niet bij consultaties betrokken worden. Het gaat dan vaak om kleine ondernemers en om belastingplichtigen.⁷⁶² Dat het lukt de kleine ondernemers en belastingplichtigen via internetconsultatie te bereiken die anders niet bij consultaties worden betrokken, komt door het laagdrempelige karakter van deze consultatietechniek, het participeren vanuit huis.⁷⁶³ De deelname aan een internetconsultatie is niet gebonden aan tijd en plaats.⁷⁶⁴ Wel blijkt dat het onderwerp en de mate waarin stakeholders weten dat een voorgenomen wet ter consultatie op de website is geplaatst, hiervoor bepalend zijn.

Het risico bestaat dat bij een internetconsultatie een overvloed aan uiteenlopende, deels niet relevante, reacties wordt ontvangen. Een voorbeeld hiervan zijn de reacties die zijn ontvangen bij de internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. Bij deze consultatie werd een ieder in de gelegenheid gesteld om op het wetsvoorstel te reageren. 'Reacties zijn welkom ten aanzien van het gehele wetsvoorstel.'⁷⁶⁵ De vraag was: 'Hoe kijkt u aan tegen het wetsvoorstel?'. Daarnaast is de mogelijkheid geboden een document aan de reactie toe te voegen. De 41 op internet geplaatste reacties op deze consultatie waren afkomstig van beroepsorganisaties, belastingplichtigen, belangenorganisaties, belastingadviseurs, een wetenschapper en medewerkers van de Belastingdienst.

Door de open vraagstelling kwamen er tal van verschillende reacties, deels vooral vanuit een gevoel van rechtvaardigheid, zoals:

'(...) Ga dit eerst maar eens regelen zodat de Nederlandse burgers niet bestolen worden. Wat voor democratie leven we nu eigenlijk. Het is een schandaal.'⁷⁶⁶

De ruimte om deze opmerkingen te plaatsen is door de brede vraagstelling ontstaan en doordat er bij internetconsultaties niet iemand is die de discussie leidt en het onderwerp ter discussie afbakent. De vraag is wat met dit soort algemene reacties die vooral vanuit een gevoel van rechtvaardigheid zijn gegeven, moet worden gedaan. Het waren bij deze consultatie met name opmerkingen van een enkele belastingplichtige. Betekent zo'n reactie dat er geen draagvlak is voor de voorgenomen wet? Heeft deze belastingplichtige een slechte dag gehad en denk hij er morgen anders over?

Een ander voorbeeld van een reactie van een belastingplichtige die ook geen voorstander is van openbaarheid van belastingrechtspraak, is de volgende:

⁷⁶⁰ W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.

⁷⁶¹ Overigens kan ook worden gekozen voor een doelgroepgerichte internetconsultatie, waarbij de consultatie niet voor een ieder op staat, maar slechts een deel van de stakeholders wordt geconsulteerd.

⁷⁶² Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

⁷⁶³ W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.

⁷⁶⁴ Brief minister over nota 'Vertrouwen in wetgeving', Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr 1.

⁷⁶⁵ Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁷⁶⁶ Reactie geplaatst d.d. 2 mei 2011, afkomstig van een belastingplichtige wonende in Breda. Zie <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

‘Zou u nog gerust gaan slapen indien wereldwijd (de samenstelling van) uw inkomen en vermogen bekend is? Zou u dan niet vrezen voor onguur volk op uw stoep op elk tijdstip van de dag, of erger nog: ‘s- nachts rammelend aan het raam van uw slaapkamer of de keukendeur? Mij dunkt van wel. Zou de goegemeente niet op een andere wijze tegen u aankijken en over u praten indien zij op de hoogte zou zijn van finesses van uw financiële huidhouding? (...) De beslotenheid van de belastingrechtspraak waarborgt dan ook niet alleen de persoonlijke levenssfeer, maar ook de toegang tot de belastingrechter. Het lijkt mij dat deze waarborgen moeten worden gekoesterd en daar geen afbreuk aan moet worden gedaan.’

De toonzetting van deze reactie is een andere dan die van de daarvóór geciteerde reactie. Maar uit beide genoemde reacties blijkt dat deze twee belastingplichtigen geen voorstander van het voorgelegde wetsvoorstel waren. Dienen reacties als deze twee redenen te zijn om het wetsvoorstel niet door te zetten? Juist bij een internetconsultatie, waarbij het risico bestaat dat er massaal reacties worden geplaatst, is het raadzaam de reacties van stakeholders goed te structureren zoals weergegeven in figuur 8 (paragraaf 5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders) om het analyseproces te vergemakkelijken.

Een nadeel van deze consultatietechniek is dat alleen op basis van zelfselectie op het consultatiedocument wordt gereageerd. Er wordt immers geen steekproef uit de stakeholders getrokken. Daardoor bestaat het risico dat de deelnemers geen representatieve groep vormen. Immers, er is enerzijds geen enkele beperking aan het aantal deelnemers dat wordt uitgenodigd, terwijl anderzijds maar een beperkt deel van de stakeholders – op basis van zelfselectie – daadwerkelijk aan de consultatie deelneemt. Dat maar een beperkt deel van de genodigde deelnemers daadwerkelijk deelneemt aan de consultatie, is als volgt verklaarbaar. Ten eerste uit feit dat een groot deel van de belastingplichtigen zich niet betrokken voelen bij de totstandkoming van fiscale wetgeving. Bovendien is fiscale wetgeving veelal te complex voor een doorsnee belastingplichtige of te ver buiten het interessegebied. Ook zal het tijdsbeslag een rol spelen. Tot slot zal er nog steeds een digitale kloof – het verschil tussen diegenen die kunnen profiteren van digitale technologie en zij die dit niet kunnen – bestaan, die de laatste groep belemmert daadwerkelijk aan de consultatie deel te nemen.

Het is dan ook verklaarbaar dat de website voor internetconsultatie weliswaar veelvuldig is bezocht, maar dat een groot deel van de bezoekers ervoor heeft gekozen geen reactie te plaatsen. Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat de website www.internetconsultatie.nl in 2009 en 2010 ruim 497.000 keer is bezocht door in totaal circa 181.800 bezoekers, die gemiddeld 22,5 minuut op de site hebben gekeken.⁷⁶⁷ Twintig procent van de bezoekers heeft vaker dan één keer de website bezocht. Het grootste aantal reacties op een consultatie bedroeg 2.082. Er zijn ook een paar voorstellen geweest waarop geen enkele reactie is ontvangen.⁷⁶⁸ Deze cijfers hebben betrekking op alle consultaties – ten aanzien van voorgenomen fiscale en niet-fiscale wetgeving – die op de website voor internetconsultatie zijn geplaatst.

⁷⁶⁷ Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

⁷⁶⁸ Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

Een voorbeeld van een fiscale internetconsultatie waaraan maar een heel klein aantal stakeholders heeft deelgenomen, is de consultatie Openbaarheid belastingrechtspraak. De reacties op deze consultatie zijn gedurende de consultatie gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, met uitzondering van die reacties waarvan de inzender te kennen had gegeven dat zijn reactie niet openbaar mocht worden gemaakt. Bovendien zijn beledigende en aanstootgevende uitspraken niet gepubliceerd.

In totaal zijn 30 reacties online gepubliceerd. Van deze 30 openbare reacties zijn er 17 van burgers afkomstig. Zeven reacties zijn door belastingadviseurs ingestuurd en drie door beroepsorganisaties. Daarnaast hebben een wetenschapper en een belangenorganisatie input verstrekt.⁷⁶⁹ Overigens moet worden opgemerkt dat deze categorisering van inzenders is gebaseerd op de omschrijving die de inzenders zelf op internet hebben gegeven. Bij de berekening van het totaal aantal van 30 reacties is er geen rekening gehouden dat een inzender meer petten op kan hebben. Een voorbeeld hiervan is een belastingadviseur die tevens wetenschapper is. In dit onderzoek heb ik de omschrijving op de website doorslaggevend geacht. Bij de consultatie Vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst zijn slechts 18 reacties op internet geplaatst. De consultatie Modernisering Successiewet heeft daarentegen ruim 150 reacties opgeleverd.⁷⁷⁰

Het aantal reacties wordt mede bepaald door de wijze waarop bekendheid aan de consultatie is gegeven. Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat het uitbrengen van een persbericht, waarin op de internetconsultatie wordt geattendeerd, effectief werkt.⁷⁷¹ Daarnaast kan bekendheid aan de internetconsultatie via een link op de site van het ministerie van Financiën worden gegeven en via e-mailberichten naar bij het ministerie van Financiën bekende belangstellenden.⁷⁷² Dit soort technieken zorgt tevens ervoor dat internetconsultatie een goede techniek is om informatie aan stakeholders te verstrekken, als gevolg van het grote en brede bereik. Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt dat de website niet alleen wordt bezocht door stakeholders die reacties geven op voorstellen. Er zijn ook veel stakeholders die graag informatie willen ontvangen over de inhoud van de wet die in de maak is en over de voortgang van het wetgevingsproces.⁷⁷³

Een zwak punt van internetconsultatie is dat deze techniek geen mogelijkheid biedt tot een directe communicatie over en weer en tussen stakeholders onderling (kwalitatieve input -).⁷⁷⁴ Bij een consultatietechniek waarbij direct contact is, zal meestal meer, sneller en concretere informatie worden verkregen. Bij onduidelijkheden kan de beleidsmedewerkers direct om opheldering worden gevraagd. Bij een consultatietechniek waarbij direct contact is, kan bovendien een onderlinge discussie tussen stakeholders ontstaan. Dit kan tot begrip voor elkaars positie leiden en bijdragen aan de uitwisseling van kennis.⁷⁷⁵

⁷⁶⁹ Zie rapportage internetconsultatie Openbaarheid belastingrechtspraak.

⁷⁷⁰ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

⁷⁷¹ Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁷⁷² Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁷⁷³ Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

⁷⁷⁴ N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.

⁷⁷⁵ N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, 'Wetgevingsadvisering door belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties', Weekblad Fiscaal Recht 2010/50, blz. 50-57.

Uit de evaluatie van het experiment met internetconsultatie blijkt dat de inhoud van de (serieuze) reacties varieert. Soms geeft men alleen aan dat men het voorstel goed of juist slecht voorstel vindt. Vaker doet men concrete suggesties tot verbetering of aanvulling van voorstellen. De minister van Justitie heeft er bij de aanbidding terecht op gewezen dat, ook als suggesties voor aanpassing van het wetsvoorstel niet zinvol zijn, ze nog wel duidelijk kunnen maken dat de toelichting moet worden verbeterd:

'Suggesties zijn niet altijd bruikbaar of relevant voor het betreffende voorstel, maar maken bijvoorbeeld duidelijk dat de toelichting op het voorstel verbeterd moet worden om helder te maken wat de regeling beoogt en betekent. Ook geven de reacties beter inzicht in de standpunten van doelgroepen ten aanzien van specifieke onderdelen van een regeling.'⁷⁷⁶

De sterke en zwakke punten van internetconsultaties heb ik in tabel 18 samengevat aan de hand van het in paragraaf 8.4 genoemde toetsingskader.

Tabel 17. De sterke en zwakke punten van internetconsultaties

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Internetconsultatie	+/-	+	+/-	-	+

8.4.2.3 Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties

In welke van de vier in paragraaf 8.4 vermelde situaties is een internetconsultatie geschikt om toe te passen? Bij de reacties die op www.internetconsultatie.nl zijn gepubliceerd, valt mij op dat, als een belastingplichtige reageert, dit in veel gevallen geen reactie van technische aard is. Meestal staat in die reacties de rechtvaardigheid van de voorgestelde wet centraal.⁷⁷⁷ Internetconsultatie is dan ook bij uitstek een geschikte techniek om draagvlak te toetsen en voor zover mogelijk te creëren (situatie 3).⁷⁷⁸ Er kan immers een breed publiek worden bereikt.

Gezien het brede publiek dat kan worden bereikt met een internetconsultatie, is deze consultatietechniek ook geschikt om stakeholders te informeren om ze voor te bereiden op de voorgenomen wet (situatie 4). Uit de evaluatie van het experiment internetconsultatie blijkt dat de website niet alleen wordt bezocht door stakeholders die reageren op consultatiedocumenten. Er zijn ook veel stakeholders die informatie willen ontvangen over de wetgeving die in de maak is en over het verloop van het wetgevingsproces.⁷⁷⁹

Voor het verkrijgen van maatschappelijke en technische informatie (situatie 1 en 2), is een internetconsultatie naar mijn mening minder geschikt. Voor het verkrijgen van deze

⁷⁷⁶ Brief regering: Eén jaar rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁷⁷⁷ N.M.A. van Kreveld en A.O. Lubbers, De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, blz. 138.

⁷⁷⁸ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 7.

⁷⁷⁹ Brief minister met het Kabinetstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

informatie is een directe interactie met beleidsmedewerkers wenselijk. Door een directe interactie kunnen gedachten worden toegelicht en kan verdieping worden aangebracht. Weliswaar zal dit per geconsulteerde stakeholder verschillen. Zo blijkt uit de fiscale internetconsultaties dat belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en grote belangenorganisaties in veel gevallen een uitgebreide reactie insturen met technische mankementen en of maatschappelijke informatie. Deze stakeholders zullen met enige regelmaat naast de internetconsultatie toch al worden geconsulteerd bij hun deelname aan belangen- of deskundigenoverleggen. In zo'n geval kan internetconsultatie ertoe leiden dat de resultaten van dit overleg worden vastgelegd en openbaar gemaakt.

In de onderstaande tabel heb ik samengevat in welke situaties een internetconsultatie een geschikt instrument is om een effectief resultaat te behalen.

Tabel 18. Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	√
Situatie 4 – Informatie verstrekken	√

8.4.3 Consultatietechniek 3: deskundigenoverleg

8.4.3.1 Vorm en varianten

Een deskundigenoverleg kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan een *focusgroep* worden gevormd met circa 6 á 15 deskundigen die zo zijn geselecteerd dat ze een goede bijdrage aan de discussie kunnen leveren. De focusgroep krijgt vooraf informatie. Vervolgens wordt gedurende een dag(deel) een gericht face-to-face gesprek met de deskundigen gevoerd. Daarbij kunnen de opvattingen en reacties van de leden van de focusgroep in groepsverband of individueel worden besproken.⁷⁸⁰ Er kunnen dan ook stellingen aan de deskundigen worden voorgelegd. Na een korte presentatie van de stellingen kunnen de deskundigen een aantal stellingen uitkiezen die ze belangrijk vinden of waarmee ze het al dan niet eens zijn.⁷⁸¹

Een andere vorm van een deskundigenoverleg is advisering door een adviescommissie. Ook deze kan uit deskundigen worden samengesteld, die vanuit hun expertise over specifieke kwesties advies kunnen geven.⁷⁸² Uit onderzoek van de OESO blijkt dat 21 OESO-landen gebruikmaken van de mogelijkheid om adviesgroepen te consulteren.⁷⁸³

In de afgelopen jaren is ook in Nederland voor de voorbereiding van fiscale wetgeving meermalen een adviesgroep gevormd. Bijvoorbeeld de werkgroep Gerritse (fiscale crisismaatregelen) is ingesteld voor het onderzoek van mogelijke besparingsopties en

⁷⁸⁰ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 62.

⁷⁸¹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 67.

⁷⁸² K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 75.

⁷⁸³ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

lastenverzwaringen.⁷⁸⁴ Een ander voorbeeld is de Studiegroep Van Rooij,⁷⁸⁵ die in haar rapport de gevolgen van de uitspraak van Hof van Justitie uit 2007 in zaak C-254/04⁷⁸⁶ over de zogeheten ‘thin capitalisation’ voor de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 heeft onderzocht. De studiegroep Van Rooij heeft in haar rapport, voor het geval de Nederlandse wetgeving als gevolg van die uitspraak met het unierecht in strijd is, twee mogelijke oplossingen uitgewerkt om een eind aan die strijdigheid te maken. Beide oplossingen houden een aanscherping in van de deelnemingsvrijstelling.⁷⁸⁷ Een derde voorbeeld is de instelling in 2008 van de werkgroep differentiatie vliegbelasting en de subwerkgroep afstand. De subwerkgroep afstand bestond uit vertegenwoordigers van de reis- en luchtvaartsector, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën. De opdracht was mogelijkheden te verkennen van een verdere differentiatie van de vliegbelasting in relatie tot de gevlogen afstand. Er zijn drie concrete vragen gesteld om deze opdracht toe te spitsen.⁷⁸⁸

Tot slot kan deskundigenoverleg in de vorm van een *expertpanel* plaatsvinden.⁷⁸⁹ Een kleine groep experts – allen gespecialiseerd in een bepaald gebied – behandelt complexe wetstechnische vraagpunten. Zo kan een panel worden samengesteld dat alleen over een specifiek onderdeel van de voorgenomen wet debatteert. Ook is het mogelijk gedurende een bepaalde periode een semipermanent panel te creëren dat geregeld advies geeft ten aanzien van de voorgenomen wet.

De verschillen tussen een focusgroep, een adviescommissie en een expertpanel zijn niet groot. In de praktijk zal het onderscheid vaak niet duidelijk zijn. Daarom vat ik deze drie vormen samen onder het verzamelbegrip ‘deskundigenoverleg’.

Bij de consultatietechniek ‘deskundigenoverleg’ vindt face-to-face overleg plaats met een kleine groep deskundigen of individuele deskundigen. Het is dus een gesloten consultatietechniek. Tijdens het overleg worden de opvattingen van de deskundigen besproken en is onderlinge discussie en discussie met de beleidsmedewerkers mogelijk. Na het overleg wordt van alle reacties een verslag of een samenvatting van alle reacties gemaakt, alsmede een *beoordeling*.⁷⁹⁰

⁷⁸⁴ Een ander voorbeeld van een deskundigenoverleg is de Studiecommissie. In de Miljoenennota 2010 is aangegeven dat een voorstudie door de Studiecommissie zal worden uitgevoerd naar de mogelijke vernieuwingen van het belastingstelsel. Deze commissie valt buiten het onderzoek, aangezien dit overleg plaatsvindt in de agendafase van het fiscale wetgevingsproces.

⁷⁸⁵ Ministerie van Financiën, Commissie van Rooij, de studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief, Rapport Verbreding en verlichting, 2001.

⁷⁸⁶ HvJ 13 maart 2007, zaak C-524/04, V-N 2007/15.9, Zaak Test claimants in the Thin Cap Litigation.

⁷⁸⁷ NvW, Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 8, blz. 7.

⁷⁸⁸ Reactie van de Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁷⁸⁹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 84.

⁷⁹⁰ P.O. de Jong en S.E. Zijlstra, Wikken, wegen en (toch) wetgeven, WODC 2009, blz. 120.

De fiscale beleidsmedewerkers consulteren met enige regelmaat door het organiseren van een overleg met deskundigen. Zo zoeken de beleidsmedewerkers vaak contact met vertegenwoordigers van beroepsorganisaties, wetenschappers en de belastingadviespraktijk. Zij hebben bij de consultatie Modernisering Successiewet meermalen afzonderlijk overleg gevoerd met de NOB, VNO-NCW en banken. Ook hebben zij bij die consultatie een gesprek met een aantal estate planners en een aantal wetenschappers gevoerd. Daarnaast heeft met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie overleg plaatsgevonden in het kader van de consultatie Modernisering Successiewet. Bij de voorbereiding van fiscale wetten voert het ministerie regelmatig overleg met VNO-NCW. Ook de NOB levert regelmatig input. Een geval waarin met de NOB geen overleg heeft plaatsgevonden, is de consultatie Verpakkingenbelasting. De leden van de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB hadden opgemerkt dat zij de vereiste expertise niet direct beschikbaar hadden.⁷⁹¹

8.4.3.2 Sterke en zwakke punten van deskundigenoverleg

De consultatietechniek deskundigenoverleg heeft een aantal sterke punten, maar ook een zwak punt. Deskundigen kunnen bij een deskundigenoverleg individueel of in een beperkt groepsverband worden geconsulteerd. Er wordt in het algemeen maar een klein aantal deskundigen geselecteerd. Deze consultatietechniek is niet geschikt om het brede publiek te consulteren (kwantitatieve input -).⁷⁹² Aangezien slechts een klein aantal deskundigen wordt geconsulteerd, kan het bijeen brengen van de deskundigen op korte termijn plaatsvinden. Zij moeten uiteraard wel op hetzelfde moment beschikbaar zijn. Deze consultatietechniek hoeft dan ook niet tijdrovend te zijn (benodigde tijd +). Dit kan anders zijn als ten aanzien van dezelfde voorgenomen wet meermalen een deskundigenoverleg wordt gevoerd.

Bij een deskundigenoverleg kan in korte tijd een grote hoeveelheid informatie worden verkregen. De deelname aan een deskundigenoverleg is intensief doordat de discussie diepgaand is. Toch neemt de benodigde inspanning voor de beleidsmedewerkers niet veel toe (inspanning ministerie +). De extra inspanning is beperkt tot het organiseren en voorbereiden van en het deelnemen aan het overleg en het uitwerken en analyseren van de resultaten van het overleg. Ook is een terugkoppeling naar de deelnemers wenselijk. Het kan zinvol zijn dat de beleidsmedewerkers vooraf informatie aan de deelnemers van het deskundigenoverleg verstrekken met het oog op een goede voorbereiding van het overleg. Een voordeel van deze consultatietechniek is verder dat onduidelijkheden bij stakeholders en bij de fiscale beleidsmedewerkers direct kunnen worden opgelost en dat het analyseren van de reacties niet veel tijd hoeft te kosten. Wel moet na afloop van het deskundigenoverleg in het kader van de vereiste transparantie een verslag worden opgesteld. Ook de geselecteerde stakeholders worden bij een deskundigenoverleg maar beperkt belast (inspanning stakeholders +). Die belasting bestaat in elk geval uit hun aanwezigheid bij het overleg, terwijl zij hun deelname aan het overleg veelal willen en mogelijk ook moeten voorbereiden. Maar zij behoeven geen schriftelijke bijdrage te leveren. Voor een degelijke voorbereiding kan het nuttig zijn om stakeholders vooraf een beperkte hoeveelheid informatie toe te sturen.

⁷⁹¹ Dit kwam naar voren tijdens een vergadering die ik in 2011 heb bijgewoond van de van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.

⁷⁹² K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 85.

De kracht van deze consultatietechniek ligt in de mogelijkheid om specialistische en gedetailleerde input van stakeholders te verkrijgen (kwalitatieve input +). Door de aanwezige kennis bij de deskundigen en de mogelijkheid direct te communiceren, kan een efficiënt en effectief overleg ontstaan. Er kan diep worden ingegaan op onderdelen van de voorgenomen wet die tot discussie leiden of die men belangrijk vindt. Iedereen komt aan bod om te reageren. In welke mate werkelijk kwalitatief hoogwaardige input wordt verstrekt, is uiteraard in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit en inzet van de deskundigen.

In de onderstaande tabel heb ik de sterke en zwakke punten opgenomen aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader.

Tabel 19. De sterke en zwakke punten van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Deskundigenoverleg	+	+	+	+	-

8.4.3.3 Geschikte situaties voor het houden van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen

Hierna onderzoek ik of en voor welke van de in deze paragraaf vier vermelde situaties een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen een geschikte consultatietechniek is. Deze consultatietechniek is bij uitstek geschikt om wetstechnische informatie te verzamelen (situatie 1),⁷⁹³ juist omdat de kracht van deze techniek ligt in het verkrijgen van specialistische en gedetailleerde input.⁷⁹⁴ Deskundigen kunnen op zoek gaan naar de wortels van het probleem. De beleidsmedewerkers kunnen de deskundigen nader inzicht geven in de achterliggende motieven van de aanpak in het conceptwetsvoorstel.⁷⁹⁵ Een dergelijke setting is nuttig voor het creëren van ideeën.

⁷⁹³ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

⁷⁹⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 40.

⁷⁹⁵ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 63.

Om belastingplichtigen te laten anticiperen op voorgenomen wetgeving (situatie 4), is het consulteren van de belastingplichtigen zelf of van hun belangenorganisaties noodzakelijk. Deskundigen kunnen hieraan slechts een bijdrage leveren door de ontvangen informatie aan belastingplichtigen door te geven en toe te lichten. Maar het fungeren als doorgeefluik is onvoldoende waarborg dat het brede publiek wordt bereikt en voorbereid. Ook voor het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen belastingplichtigen en de wetgever is het noodzakelijk het brede publiek rechtstreeks te bereiken (situatie 3). Het verstrekken van maatschappelijke informatie is een situatie waarin een deskundigenoverleg maar een beperkte rol kan spelen (situatie 2). Deze functie kan worden vervuld door belangenorganisaties die tevens als deskundigen optreden. Dit zijn organisaties die zowel fiscale als niet-fiscale kennis bezitten. Van de overige deskundigen, zoals de wetenschappers, de rechterlijke macht en de buitenlandse overheden, verwacht ik dat zij zeer beperkt aan het verkrijgen van maatschappelijke input kunnen bijdragen.

In tabel 20 vat ik samen in welke situaties een deskundigenoverleg een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 20. Geschikte situaties voor het gebruik van een deskundigenoverleg

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

8.4.4 Consultatietechniek 4: belanghebbendenoverleg

8.4.4.1 Vorm en varianten

Bij een belanghebbendenoverleg worden belanghebbenden individueel dan wel in groepsverband geconsulteerd. Een voorbeeld is een *burgerpanel*. Dit bestaat uit een grote, aselekt samengestelde groep burgers. Bij de selectie wordt naar zoveel mogelijk representativiteit gestreefd.⁷⁹⁶ De consultatie zelf kan via de telefoon of door middel van postenquêtes plaatsvinden.

⁷⁹⁶ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 49.

Ook kunnen de burgers deelnemen aan een *burgerjury* of een *deliberatieve poll*. Een burgerjury⁷⁹⁷ bestaat uit een representatief panel van burgers, dat gedurende korte tijd bijeenkomt om een afgebakend onderwerp te bespreken. Zij worden door experts ('getuigen') geïnformeerd over de voorgenomen wet, waarna de burgers ('juryleden') de mogelijkheid hebben om vragen te stellen. Bij een deliberatieve poll⁷⁹⁸ wordt een aselechte streekproef getrokken uit de bevolking, waarna de geselecteerden aan een opinieonderzoek deelnemen. Vervolgens wordt een subgroep geselecteerd om verder te praten over de voorgenomen wet in een face-to-face gesprek. In de laatste fase wordt bij deze groep nog een opinie-onderzoek georganiseerd om een analyse te maken van de veranderingen in kennis of houding.

Een variant van een belanghebbendenoverleg waarbij – anders dan bij een burgerpanel – ook andere belanghebbenden dan burgers worden geconsulteerd, is de in par. 8.4.3.1 vermelde focusgroep. Bij deze consultatietechniek wordt een gericht face-to-face gesprek georganiseerd met belanghebbenden. De belanghebbenden krijgen vooraf informatie, waarna hun opvattingen en reacties in een groep of individueel met hen worden besproken.⁷⁹⁹

De verschillen tussen een burgerpanel, een burgerjury, een deliberatieve poll en een focusgroep zijn beperkt. In de praktijk zal het onderscheid tussen deze varianten vaak dan ook niet duidelijk zijn. Daarom vat ik deze vier varianten samen onder het verzamelbegrip 'belanghebbendenoverleg'. Deze consultatietechniek houdt in dat een aantal beleidsmedewerkers met belanghebbenden (zoals belastingplichtigen en/of hun belangenorganisaties) individueel of in groepsverband een overleg voert (bijvoorbeeld face-to-face, telefonisch of per postenquête).

Een voorbeeld is het contact dat het ministerie van Financiën bij de voorbereiding van fiscale wetgeving met de belangenorganisatie VNO-NCW heeft. Dit vindt overigens vaak op verzoek van VNO-NCW plaats. Daarbij komen ook wel andere belangenorganisaties aan bod. Zo heeft het ministerie bij de consultatie Modernisering Successiewet overleg gevoerd met een vereniging die de belangen van familiebedrijven behartigt. Ook dit gebeurde op initiatief van deze vereniging. Ook bij de consultatie Verpakkingenbelasting is met enige regelmaat overleg met vertegenwoordigers van de branche gevoerd.

8.4.4.2 Sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg

Een belanghebbendenoverleg heeft een aantal zwakke en een aantal sterke punten. Deze sterke en zwakke punten komen grotendeels overeen met de in paragraaf 8.4.3.2 beschreven sterke en zwakke punten van een deskundigenoverleg.

Bij een belanghebbendenoverleg wordt een enkele belanghebbende dan wel een kleine groep belanghebbenden geconsulteerd; de participatiegraad is laag.⁸⁰⁰ Dit betekent dat deze consultatietechniek niet geschikt is voor een breed publiek (kwantitatieve input –). Het is immers onwenselijk en daarom onmogelijk alle belanghebbenden uit te

⁷⁹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 28.

⁷⁹⁸ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 51 en Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 36.

⁷⁹⁹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 62.

⁸⁰⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

nodigen. Een overleg met een groot aantal belanghebbenden zou een negatief effect op de diepgang van de discussies hebben.⁸⁰¹ Om toch een zo breed mogelijk publiek te bereiken, zouden vertegenwoordigers van belangenorganisaties kunnen worden geconsulteerd. Maar in dat geval is het risico dat geen representatief beeld wordt gecreëerd. Zie hierover nader par. 5.4.4 en par. 5.4.7.1.

Een sterk punt van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden is dat in korte tijd een grote hoeveelheid informatie kan worden verkregen (benodigde tijd +). Het overleg moet uiteraard worden voorbereid en gevoerd. Het overleg zelf hoeft niet meer dan een dag te kosten.⁸⁰² Om voor de samenleving kenbaar te maken wat tijdens het overleg is besproken, is het noodzakelijk hiervan een verslag te maken en te openbaren. Dit verslag kan bijvoorbeeld worden gepubliceerd op de website van het ministerie van Financiën. Een belanghebbendenoverleg kan uiteraard wel meer tijd in beslag nemen indien een grote groep belanghebbenden over de voorgenomen wet worden geconsulteerd.

De inspanning voor de beleidsmedewerkers neemt bij het organiseren van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden beperkt toe (inspanning ministerie +). De beleidsmedewerkers moeten het overleg organiseren en met de belanghebbenden voeren. Daarna moeten ze de reacties analyseren en een verslag van het overleg en de reacties maken. Het kan praktisch zijn om de deelnemers vooraf een beperkte hoeveelheid informatie toe te sturen. Het is van belang dat alle stakeholders deze informatie doornemen om een gelijk startpunt te hebben. De werkzaamheden van de aan het overleg deelnemende belanghebbenden is beperkt tot het aanwezig zijn bij het belanghebbendenoverleg en de voorbereiding hiervan (inspanning stakeholders +).⁸⁰³ De stakeholders hoeven geen schriftelijke reacties in te dienen of een reactie op internet te plaatsen.

Het sterkste punt van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden is de intensieve betrokkenheid van een kleine groep. Door in een klein verband te consulteren, kunnen verschillende perspectieven aan bod komen en kunnen analyses en ideeën worden uitgediept (kwalitatieve input +). De bij de geselecteerde belanghebbenden aanwezige maatschappelijke kennis en de directe interactie met de beleidsmedewerkers, kan leiden tot een efficiënt en effectief overleg.⁸⁰⁴

In tabel 21 geef ik de sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg weer aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader.

Tabel 21. De sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Belanghebbenden-overleg	+	+	+	+	-

⁸⁰¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

⁸⁰² Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

⁸⁰³ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 64.

⁸⁰⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, mei 2005, blz. 39.

8.4.4.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

In welke van de vier in deze paragraaf vermelde situaties is een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden een geschikte consultatietechniek om een optimaal resultaat te behalen? Een belanghebbendenoverleg biedt de mogelijkheid houdingen, kennis, gedragingen, noden en behoeften van de bevolking vast te stellen, aldus Loyens en Van de Walle.⁸⁰⁵ De belanghebbenden zijn een belangrijke bron van informatie voor de beleidsmedewerkers, die niet steeds op de hoogte zijn van wat leeft onder de bevolking. Een belanghebbendenoverleg is dan ook bij uitstek geschikt om maatschappelijke informatie te verkrijgen (situatie 2). Voor het verstrekken van wetstechnische informatie zal in veel gevallen bij belanghebbenden de deskundigheid ontbreken, gezien de complexiteit van fiscale wetgeving (situatie 1). Dit kan overigens anders zijn in geval van een belangenorganisatie die deskundigen in huis heeft.

Een belanghebbendenoverleg kan gebruikt worden als klankbord om na te gaan of er draagvlak is voor de voorgenomen wet of draagvlak moet worden gecreëerd (situatie 3). Nagaan of er draagvlak bij de belastingplichtigen is, zal veelal goed mogelijk zijn bij belangenorganisaties. Het creëren van draagvlak moet bij de belastingplichtigen zelf gebeuren. Toch zal dat vaak ook door tussenkomst van belangenorganisaties mogelijk zijn. Zij zullen de informatie die zij van het ministerie van Financiën hebben verkregen, aan hun achterban, de belastingplichtigen kunnen doorgeven (situatie 4). Tevens zullen zij de inhoud en de effecten van de voorgenomen wet aan hun achterban kunnen toelichten en 'vertalen'. Op deze wijze kan bij de belastingplichtigen indirect toch draagvlak worden gecreëerd. Soms zal het van belang zijn in aanvulling op het belanghebbendenoverleg belastingplichtigen direct te consulteren, bijvoorbeeld door middel van een internetconsultatie.

De onderstaande tabel geeft samengevat weer in welke situaties een belanghebbendenoverleg een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 22. De geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	√
Situatie 4 – Informatie verstrekken	√

8.4.5 Consultatietechniek 5: hoorzittingen

⁸⁰⁵ K. Loyens en S. van de Walle, Methodes en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 50.

8.4.5.1 Vorm en varianten

Een hoorzitting is een bijeenkomst waar in principe alle stakeholders hun mening kunnen geven en vragen kunnen stellen over een voorgenomen fiscale wet.⁸⁰⁶ De hoorzitting begint met een plenaire introductie met informatie van het ministerie over de voorgenomen wet. Voor een hoorzitting kunnen zowel belanghebbenden als deskundigen worden uitgenodigd. Daarbij bestaat de mogelijkheid hetzij een openbare zitting voor alle stakeholders te houden, hetzij een hoorzitting met een beperkte groep stakeholders.

Uit onderzoek van de OESO uit 2005 blijkt dat in vijftien OESO-landen bij de voorbereiding van wetten hoorzittingen werden gehouden. Dit onderzoek had betrekking op fiscale en niet-fiscale wetgeving. Uit het onderzoek blijkt dat de OESO-landen deze consultatietechniek op verschillende wijzen en met verschillende procedures toepassen.⁸⁰⁷ In Nederland is de afgelopen jaren bij de voorbereiding van fiscale wetgeving geen hoorzitting gehouden.

8.4.5.2 Sterke en zwakke punten van een hoorzitting

Consulteren door middel van een hoorzitting heeft sterke en zwakke punten. Een sterk punt is dat een relatief grote groep stakeholders tegelijkertijd kan worden bereikt en de mogelijkheid krijgt input te leveren. Echter, de opkomst lijkt in de praktijk laag te zijn (kwantitatieve input +/-).⁸⁰⁸ Dit kan voortkomen uit het formele karakter van een hoorzitting. Dit formele karakter – dat zich niet voordoet bij een deskundigen- of belanghebbendenoverleg – kunnen stakeholders als onprettig ervaren. Ook kunnen stakeholders het lastig vinden in een grote groep te spreken. Bovendien zullen de dominante sprekers het voortouw nemen en durft daardoor niet iedereen zijn mening te geven of vragen te stellen.⁸⁰⁹ Ook is er tijdens een hoorzitting vaak weinig tijd beschikbaar om iedereen aan het woord te laten.

Door de gelijktijdige aanwezigheid van de verschillende stakeholdergroepen met sterk uiteenlopende standpunten kan een complexe discussie ontstaan en kunnen veel emoties loskomen, zeker bij een grote opkomst. Dit maakt het niet eenvoudig tijdens een hoorzitting een diepgaande en gerichte discussie te voeren en effectieve input te genereren.⁸¹⁰ Ook is de inhoud van de bezwaren vaak al bekend bij de overheid.⁸¹¹ Voor het ontvangen van een grote hoeveelheid nuttige informatie (kwalitatieve input -), is een hoorzitting naar mijn mening geen geschikte consultatietechniek.

⁸⁰⁶ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 44.

⁸⁰⁷ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

⁸⁰⁸ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.

⁸⁰⁹ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 45.

⁸¹⁰ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

⁸¹¹ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.

Een ander zwak punt van een hoorzitting als consultatietechniek is dat de benodigde inspanning voor de beleidsmedewerkers flink toeneemt.⁸¹² Een hoorzitting vergt een goede planning en veel voorbereiding. Zo moet een passende, mogelijk omvangrijke locatie worden geregeld en brede bekendheid aan de hoorzitting worden gegeven, bijvoorbeeld via internet, de omroep (Postbus 51; nu 'Informatie Rijksoverheid'), regionale kranten en vaktijdschriften. Om een grote opkomst te bereiken is een goede planning en coördinatie vereist.⁸¹³ Ook moet een inhoudelijke presentatie worden voorbereid. Na afloop van de hoorzitting moet vanwege de vereiste transparantie een verslag van die hoorzitting worden gemaakt met een uiteenzetting over wat over de ingebrachte belangen naar voren is gebracht (inspanning ministerie -).

De benodigde inspanning voor stakeholders kan beperkt blijven tot de voorbereiding en hun aanwezigheid bij de hoorzitting (inspanning stakeholders +). Als de beleidsmedewerkers voor de hoorzitting informatie verstrekken, kunnen de stakeholders zich vooraf inlezen en zich voorbereiden op de hoorzitting. Aangezien een hoorzitting in beginsel een eenmalige bijeenkomst is, zal zij zelf weinig tijd in beslag nemen. Het is vooral de voorbereiding die tijd kost (benodigde tijd +/-). Daarom is het van belang dat de voorbereidingen van de hoorzitting – en met name de publiciteit rondom en de planning van de hoorzitting – in een vroeg stadium van de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces in gang worden gezet.

Aan de hand van het in paragraaf 8.4 geschetste toetsingskader heb ik de sterke en zwakke punten van een hoorzitting in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

Tabel 23. De sterke en zwakke punten van een hoorzitting

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Hoorzittingen	-	+	+/-	-	+/-

8.4.5.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting

In welke van de vier in deze paragraaf vermelde situaties is een hoorzitting een geschikte consultatietechniek? Tijdens de hoorzitting verstrekken beleidsmedewerkers stakeholders informatie. Echter, gezien de veelal lage opkomst zal daarmee in veel gevallen maar een klein deel van de stakeholders worden bereikt. Een hoorzitting is dan ook niet een geschikte consultatietechniek om de betrokkenen in staat te stellen op de voorgenomen wet te anticiperen (situatie 4). Hetzelfde probleem geldt voor het toetsen en het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen (situatie 3), omdat de opkomst bij een hoorzitting meestal beperkt zal zijn.

⁸¹² M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012, blz. 279.

⁸¹³ OECD (2006), *Background Document on Public Consultation* blz. 5.

Een hoorzitting leidt in veel gevallen ertoe dat ver uiteenlopende meningen naar voren worden gebracht met als gevolg dat complexe discussies kunnen ontstaan. Een hoorzitting is daarom niet geschikt voor een diepgaande en gerichte discussie en is dus geen geschikt consultatiemiddel om maatschappelijke en wetstechnische informatie te verkrijgen (situatie 1 en situatie 2).

De onderstaande tabel geeft weer in welke situaties een hoorzitting een geschikte consultatietechniek is.

Tabel 24. Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	X
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	X
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

Duidelijk is dat een hoorzitting in geen van de vier situaties een geschikte consultatietechniek is. Dat komt met name doordat de potentieel sterke kant van deze consultatietechniek – er kan een breed publiek worden bereikt – in werkelijkheid haar zwakke kant is, omdat de opkomst bij een hoorzitting in het algemeen zo laag is. Bovendien kunnen ver uiteenlopende meningen naar voren komen gezien de diversiteit van het brede publiek dat kan deelnemen. Hierdoor is het niet eenvoudig een gerichte discussie te voeren en specifieke informatie te verkrijgen. Dit betekent nog niet dat een hoorzitting voor consultatiedoeleinden als zinloos moet worden beschouwd. Er kan tijdens een hoorzitting relevante informatie naar voren komen. Maar de andere onderzochte consultatietechnieken zijn naar mijn verwachting effectiever. Loyens en Van de Walle merken terecht op dat deze techniek bij voorkeur als onderdeel van een groter pakket aan consultatie-initiatieven moet worden toegepast.⁸¹⁴

8.4.6 Consultatietechniek 6: klankbordgroepen

⁸¹⁴ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006, blz. 45.

8.4.6.1 Vorm en varianten

Een klankbordgroep is een min of meer vaste groep stakeholders die regelmatig bijeenkomt. De klankbordgroepen zullen meestal door het ministerie worden samengesteld. Er kan voor worden gekozen om één klankbordgroep dan wel een aantal groepen samen te stellen. Zo kan bij een fiscale wetgevingsconsultatie een klankbordgroep worden samengesteld met leden uit de rechterlijke macht, een klankbordgroep met praktijkdeskundigen (zoals belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties en bedrijfsfiscalisten), een klankbordgroep met een aantal belastingplichtigen of hun vertegenwoordigers en een klankbordgroep met wetenschappers. De klankbordgroepen kunnen regelmatig bij elkaar komen om mee te denken over voorgenomen wetgeving. De bijeenkomsten zijn niet openbaar. De klankbordgroepen komen in beginsel niet met andere klankbordgroepen in contact, maar kunnen wel binnen hun eigen klankbordgroep met elkaar en met de fiscale beleidsmedewerkers in discussie treden. Een passende omschrijving van een klankbordgroep is 'een meedenkgroep voor conceptwetgeving'.⁸¹⁵

Een voorbeeld van een fiscale wetgevingsconsultatie waarbij gebruik is gemaakt van klankbordgroepen, is de consultatie Vereenvoudiging AWR. Bij deze consultatie zijn vijf klankbordgroepen samengesteld. Er was een klankbordgroep die bestond uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst en andere directies van het ministerie van Financiën. Een tweede klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van andere ministeries en samenwerkingsorganen van decentrale overheden. Ook was er een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de belastingadvieswereld. Een vierde klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers uit de samenleving (zoals VNO/NCW, de vakbonden, de ANBO etc.). Een vijfde is een klankbordgroep die bestond uit vertegenwoordigers uit de wetenschap en uit de rechterlijke macht.

Deze indeling in vijf klankbordgroepen was gebaseerd op de verschillende invalshoeken die deze groepen naar verwachting vanuit hun achtergrond bij hun beoordeling van de voorgenomen wet zouden hebben. Door deze vijf klankbordgroepen samen te stellen verwachtten de fiscale beleidsmedewerkers een zo goed mogelijk met de werkelijkheid overeenkomende variëteit aan opvattingen en knelpunten op tafel te krijgen. Er werd verwacht dat de aard van de uitwisseling van gedachten in de verschillende klankbordgroepen heel verschillend zou zijn. Om die reden is besloten de vijf klankbordgroepen afzonderlijk te consulteren. Hiermee werd tevens voorkomen dat de ene categorie gebruikers een andere categorie gebruiker mogelijk zou overvleugelen.⁸¹⁶ Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroepen was het doel in eerste instantie de belangrijkste aandachtspunten van de AWR globaal te bespreken. Na enige tijd zouden de onderwerpen concreter moeten worden. Dit zou moeten resulteren in het opstellen door de beleidsmedewerkers van een concepttekst van en een concept-toelichting op de nieuwe wet.⁸¹⁷

⁸¹⁵ B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, Zwolle, Tjeenk Willink 1994, blz. 40.

⁸¹⁶ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

⁸¹⁷ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

De consultatie Vereenvoudiging AWR is met een fysieke bijeenkomst *van elke klankbordgroep* gestart. Het voornemen was om verdere consultaties virtueel te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld via e-mail of internet. Volgens de startnotitie zouden het tijdstip en de frequentie waarmee de klankbordgroepen zouden worden geconsulteerd, per klankbordgroep worden vastgesteld. Dit zou afhankelijk zijn van de mate van betrokkenheid en het verwachte kennisniveau per onderwerp.⁸¹⁸ Er heeft echter maar één fysieke bijeenkomst plaatsgevonden. Daarna is de consultatie uiteindelijk voortijdig gestopt omdat het project gezien de omvang niet pasten binnen de uitkomsten van het McKinseyonderzoek^{819 820}.

Een ander voorbeeld van een consultatie waarbij de techniek van een klankbordgroep is gebruikt, is de klankbordgroep Differentiatie analyse Vliegbelasting. Het ministerie van Financiën heeft de klankbordgroep verzocht mee te werken aan een analyse. Deze klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR), ArkeFly-TUINederland, Board of Airline Representatives in the Netherlands (BARIN), easyJet, Groningen Airport Eelde, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), Maastricht Aachen Airport (MAA), Martinair, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL), Schiphol Groep Luchthavens in Nederland en transavia.com. easyJet had te kennen gegeven dat zij afzonderlijk wilde reageren, maar haar reactie wel met de andere leden wilden delen.⁸²¹

8.4.6.2 Sterke en zwakke punten van klankbordgroepen

Ook het gebruik van klankbordgroepen als consultatietechniek in de departementale voorbereidingsfase van het fiscale wetgevingsproces, heeft sterke en zwakke punten. Het sterke punt is dat de beleidsmedewerkers kunnen profiteren van de deskundigheid en kennis vanuit verschillende ervaringsachtergronden (kwalitatieve input +).⁸²² Een kleine groep stakeholders wordt meermalen intensief betrokken bij de voorbereiding van de wet en kan de beleidsmedewerkers om die reden bij herhaling van een gerichte en gedetailleerde reactie voorzien. De leden van de klankbordgroepen krijgen de tijd om informatie te verzamelen en de gelegenheid om hun gedachten te delen met andere stakeholders. De kwantitatieve input zal daarentegen beperkt zijn. Niet iedere stakeholder kan deelnemen aan een klankbordgroep. Er wordt slechts een deel – als het goed gaat een representatief deel – van de stakeholders geselecteerd (kwantitatieve input -).

⁸¹⁸ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

⁸¹⁹ De aanbeveling van McKinsey houdt in dat projecten niet groter zijn dan € 10 miljoen en niet langer dan een jaar duren.

⁸²⁰ MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3.

⁸²¹ Reactie van Ministerie van Financiën Klankbordgroep inzake de differentiatie analyse Vliegbelasting, 20 april 2008, zie <www.minfin.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁸²² B.W.N. de Waard, Samenwerkende machten, Zwolle, Tjeenk Willink 1994, blz. 40.

Een sterk punt van het gebruik van een klankbordgroep is dat de consultatie, als zij goed wordt georganiseerd, op relatief overzichtelijke wijze kan plaatsvinden. Bij de consultatie Vereenvoudiging AWR is daartoe een consultatiecoördinator aangewezen. Deze had ten eerste tot taak eenvoud in de wijze van bevraging en uitwisseling van berichten te waarborgen. Verder diende hij ervoor te zorgen dat niet twee keer dezelfde stakeholder wordt geraadpleegd. Ook lette hij op een gelijkmatige spreiding in de tijd van de consultaties. Tot slot creëerde hij een centraal overzicht van de onderwerpen waarover werd geconsulteerd, van de opmerkingen van de geconsulteerde stakeholders en van de reacties van de fiscale beleidsmedewerkers op de opmerkingen van de stakeholders.⁸²³ Het nadeel van deze goed gecoördineerde, overzichtelijke wijze van consulteren is de grote hoeveelheid werk die de beleidsmedewerkers moeten verrichten om een klankbordgroep succesvol te laten zijn (inspanning ministerie -). Ook worden de stakeholders belast met diverse werkzaamheden. Zo zullen de klankbordgroepen met enige regelmaat bijeen komen. Ook kan aan leden van de klankbordgroepen worden gevraagd schriftelijk of per e-mail te reageren op het consultatiedocument en ook op de reactie van de leden van hun eigen klankbordgroep of van andere klankbordgroepen te reageren (inspanning stakeholders -). Het hele proces neemt dan ook veel tijd in beslag (benodigde tijd -). Met name het organiseren van de bijeenkomsten en het analyseren van de reacties is tijdrovend.

Tabel 25 geeft de sterke en zwakke punten van het consulteren door middel van het vormen van klankbordgroepen weer.

Tabel 25. De sterke en zwakke punten van klankbordgroepen

	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Klankbordgroepen	-	-	-	+	-

8.4.6.3 Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep

Of en voor welke van de vier in par. 8.4 vermelde geschetste situaties het gebruik van een klankbordgroep een geschikte consultatietechniek is, is onder meer afhankelijk van de achtergrond van de leden van de klankbordgroep. Zo zijn de klankbordgroepen bij de consultatie Vereenvoudiging AWR met name samengesteld uit deskundigen. Ook kan een klankbordgroep worden gevormd uit belanghebbenden, waarbij vanuit praktisch oogpunt kan worden gekozen voor vertegenwoordigers.

⁸²³ Dit blijkt uit de gesprekken die ik heb gevoerd met de betrokken fiscale beleidsmedewerkers.

Een klankbordgroep is vooral geschikt om maatschappelijke en wetstechnische informatie te verkrijgen (situatie 1 en situatie 2), vanwege de specialistische kennis en ervaringen waarover deskundigen en belanghebbenden beschikken.⁸²⁴ Aan de leden van de klankbordgroepen kunnen specifieke vragen worden gesteld. Daarnaast kan direct van gedachten worden gewisseld. Met name het signaleren van mankementen, het aanreiken van alternatieven en het signaleren van de maatschappelijke belangen zijn functies, waarvoor klankbordgroepen heel geschikt zijn. Een klankbordgroep bestaande uit belanghebbenden kan vooral bijdragen aan het verstrekken van maatschappelijke informatie (zie par. 8.4.4). Een klankbordgroep die bestaat uit deskundigen, kan vooral wetstechnische input verstrekken (zie par. 8.4.3).

Voor het verstrekken van informatie aan belastingplichtigen (situatie 4), kunnen de leden van de klankbordgroepen optreden als doorgeefluik. Dit geldt vooral voor een klankbordgroep die uit belanghebbenden bestaat (zie par. 8.4.4). Een klankbordgroep met belanghebbenden kan de informatie die de beleidsmedewerkers verstrekken doorgeven aan haar achterban en de inhoud van de voorgenomen wet en de effecten hiervan toelichten en vertalen. Echter, het verdient de voorkeur dat de beleidsmedewerkers die informatie rechtstreeks aan belastingplichtigen verstrekken, waarmee beter is gewaarborgd dat een breed publiek wordt bereikt. Dit geldt eveneens voor de behartiging van de belangen van belastingplichtigen (situatie 3). Ook voor dit doel kunnen de belastingplichtigen beter rechtstreeks worden geraadpleegd. Ik ben dan ook van mening dat consultatie door vorming van een klankbordgroep slechts beperkt kan bijdragen in situatie 3 en situatie 4.

Onderstaande tabel geeft weer in welke situaties het vormen van een of meerdere klankbordgroep(en) een geschikte consultatietechniek is

Tabel 26. Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep

Situatie 1 – Wetstechnische input verkrijgen	√
Situatie 2 – Maatschappelijke input verkrijgen	√
Situatie 3 – Belangenbehartiging	X
Situatie 4 – Informatie verstrekken	X

8.5 Conclusie over de geschiktheid van diverse consultatietechnieken

Om de keuze voor een consultatietechniek te maken vanuit het oogpunt van effectiviteit, heb ik in dit hoofdstuk zes consultatietechnieken geanalyseerd: schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzitting en een klankbordgroep. Bij de zes geselecteerde consultatietechnieken varieert de samenstelling van de stakeholders op vijf onderdelen.

In de eerste plaats heb ik de kenmerken beschreven van de zes consultatietechnieken. Daarbij heb ik aandacht besteed aan de vorm en de varianten van die zes consultatietechnieken.

⁸²⁴ OECD (2006), Background Document on Public Consultation, blz. 5.

De keuze voor een consultatietechniek wordt in het algemeen op basis van ervaringen gemaakt. Om die keuze op meer rationele aspecten en vanuit het oogpunt van effectiviteit te maken, heb ik in de paragrafen 8.4.1 tot en met 8.4.6 de zes consultatietechnieken uitgewerkt en aan de hand van een toetsingskader de sterke en zwakke punten van deze zes consultatietechnieken in beeld gebracht. Zo heb ik de consultatietechnieken beoordeeld op uitvoerbaarheid, benodigde tijd, kwalitatieve input en kwantitatieve input die kan worden verwacht. In tabel 27 geef ik samengevat mijn bevindingen weer. Een plus (+) betekent dat de consultatietechniek op het desbetreffende punt goed scoort. Bij een min (–) wordt op het desbetreffende punt slecht gescoord. Een plus/min-score (+/-) betekent dat op dit punt neutraal wordt gescoord.

Tabel 27. Sterke en zwakke punten van de zes consultatietechnieken

Consultatietechniek	Uitvoerbaarheid		Benodigde tijd	Kwalitatieve input	Kwantitatieve input
	Inspanning ministerie	Inspanning stakeholders			
Schriftelijke consultatie	-	+/-	-	+	-
Internetconsultatie	+/-	+	+/-	-	+
Deskundigenoverleg	+	+	+	+	-
Belanghebbendenoverleg	+	+	+	+	-
Hoorzitting	-	+	+/-	-	+/-
Klankbordgroepen	-	-	-	+	-

Uit het onderzoek blijkt dat het deskundigenoverleg en het belanghebbendenoverleg op drie van de vier punten goed scoren. Alleen de kwantitatieve input is bij deze consultatietechnieken een aandachtspunt. De consultatietechniek klankbordgroepen scoort daarentegen op drie van de vier punten slecht. De kwalitatieve input is het grote pluspunt van deze consultatietechniek.

Na het beoordelen van de sterke en zwakke punten van de zes consultatietechnieken, heb ik aan de hand van vier situaties beoordeeld of de consultatietechnieken een nuttige bijdrage kunnen leveren. Uit tabel 28 blijkt in welke situatie de verschillende consultatietechnieken geschikt dan wel minder geschikt zijn. Een vinkje '✓' betekent dat de consultatietechniek geschikt is om het doel te bereiken. Een kruisje 'X' betekent dat de consultatietechniek minder geschikt is voor de betreffende situatie. Overigens vereist de uiteindelijke keuze maatwerk. Deze tabel geeft dan ook slechts een reeks handvatten met een *indicatief* karakter. De keuze voor een geschikte consultatietechniek is tevens afhankelijk van de materie, de omvang en bereikbaarheid van de stakeholders en de middelen die ter beschikking staan, zoals de financiële en personele capaciteit. Daarbij is een rol weggelegd voor het evenredigheidsbeginsel.

Tabel 28. De geschiktheid van de zes consultatietechnieken in vier verschillende situatie

	Het verkrijgen van wetstechnische input	Het verkrijgen van maatschappelijke input	Belangenbehartiging door consultatie van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen	Het verstrekken van informatie aan praktijkdeskundigen en betrokkenen

	van praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen	van betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen		
Schriftelijke consultatie	√	√	X	X
Internetconsultatie	X	X	√	√
Deskundigenoverleg	√	X	X	X
Belanghebbenden- overleg	X	√	√	√
Hoorzitting	X	X	X	X
Klankbordgroepen	√	√	X	X

Uit dit onderzoek blijkt dat een hoorzitting in de vier geschetste situaties minder geschikt is als consultatietechniek. Dit is te verklaren uit het feit dat in de praktijk de opkomst bij een hoorzitting laag is. Bovendien is het niet eenvoudig een gerichte discussie te voeren gezien het brede publiek dat wordt uitgenodigd om bij de hoorzitting aanwezig te zijn.

