



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

9. Conclusie

9.1 *Het beoogde doel van het onderzoek*

In de literatuur wordt betoogd dat wetgevingsconsultatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het wetgevingsproces en de kwaliteit van wetgeving.⁸²⁵ Toch staat wetgevingsconsultatie pas sinds een aantal jaren in Nederland in de belangstelling. Zo is op 24 juni 2009 met de presentatie van de website www.internetconsultatie.nl een Rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving van start gegaan. Het doel was om aan de hand van de uitkomsten van dit experiment in 2011 te besluiten of internetconsultatie een vast onderdeel van het wetgevingsproces zou moeten worden. Al voordat het experiment was afgelopen, heeft het kabinet geconcludeerd dat internetconsultatie weliswaar een nuttige bijdrage kan leveren, maar geen vast onderdeel van het wetgevingsproces moet worden. Het kabinet betoogde dat de afzonderlijke ministeries zelf verantwoordelijk moeten zijn met betrekking tot de keuze in welke gevallen en op welke wijze ze dit instrument inzetten. Het ministerie van Financiën is – in tegenstelling tot een aantal andere ministeries, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid – tot dusverre terughoudend met het inzetten van dit instrument in de departementale voorbereidingsfase. Die terughoudendheid is mogelijk het gevolg van enerzijds onbekendheid met de mogelijke effecten van consultatie en anderzijds van beperkte kennis en ervaring ten aanzien van de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken. Ook is in de literatuur aan de mogelijkheden van fiscale wetgevingsconsultatie nog maar weinig aandacht besteed. Dat heeft mij ertoe gebracht onderzoek te doen naar consultatie bij de totstandkoming van fiscale wetgeving.

Door stakeholders te consulteren kan tegemoet worden gekomen aan twee fundamentele democratische eisen die van belang zijn in de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces: participatie en transparantie. Consultatie biedt stakeholders de mogelijkheid te participeren, zonder dat hun input bindend is. Daarnaast zorgt consultatie voor transparantie doordat de beleidsmedewerkers veelal informatie verstrekken aan stakeholders en tevens toelichten hoe zij tot hun keuzen zijn gekomen. Aangenomen wordt dat participatie leidt tot kwalitatief betere wetgeving omdat de wetgever informatie krijgt over eventuele tekortkomingen die aan de voorgenomen regeling kleven.⁸²⁶

Gezien het belang van consultatie – consultatie zorgt voor participatie en transparantie en kan leiden tot kwalitatief betere wetgeving – was het doel van mijn onderzoek een consultatiemodel voor fiscale wetgeving te ontwikkelen. Aan de hand van dit consultatiemodel kan worden bepaald welke consultatietechnieken in een bepaalde situatie bij het voorbereiden van fiscale wetgeving kunnen worden toegepast. Een consultatiemodel reikt bovendien criteria aan voor de keuze tussen de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken en de selectie van partijen bij het consulteren.

⁸²⁵ Zie hoofdstuk 4.

⁸²⁶ Zie hoofdstuk 4.

Om het consultatiemodel te ontwikkelen heb ik onderzocht welke consultatievarianten, gegeven de verschillende functies van consultatie⁸²⁷ en de kenmerken en sterke en zwakke punten van de in aanmerking komende consultatietechnieken⁸²⁸, in een bepaalde situatie de voorkeur verdienen. Ook heb ik onderzocht welke stakeholders met het oog op een optimaal consultatieresultaat het beste geconsulteerd kunnen worden⁸²⁹. Omdat voor een goed consultatieresultaat tevens essentieel is dat de consultatie op zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd, heb ik in hoofdstuk 5 de hoofdfasen van de consultatieprocedure uiteengezet en onderzocht welke overwegingen uit het oogpunt van zorgvuldig onderzoek voor de vormgeving van elke fase van belang kunnen zijn. De hoofdstukken 6, 7 en 8 zijn op het fiscale wetgevingsproces toegespitst. De daaraan voorafgaande hoofdstukken zijn algemener van opzet. Het gehele onderzoek is beperkt tot consultatie bij het voorbereiden van belastingwetten in formele zin in Nederland.

Aangezien naar wetgevingsconsultatie nog maar weinig empirisch onderzoek is gedaan, heb ik een verkennend onderzoek verricht. Ik heb gepoogd de functies van wetgevingsconsultatie te onderkennen en de stakeholders en de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken op gestructureerde wijze in kaart te brengen. Dit mondt in paragraaf 9.3 uit in een consultatiemodel. Met de resultaten van dit onderzoek beoog ik voorts handvatten voor vervolgonderzoek van empirische aard te geven. In het kader van dat vervolgonderzoek zal onder meer een aantal aannames uit mijn onderzoek op juistheid moeten worden getoetst. In paragraaf 9.4 breng ik in kaart welke onderzoeksvragen voor dat empirische vervolgonderzoek in aanmerking komen.

9.2 De zeven onderzochte aspecten

Met het oog op het ontwikkelen van een consultatiemodel heb ik de volgende zeven *deelvragen* onderzocht:

- I. Wat zijn de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie'?*
- II. Wat is de democratische waarde van wetgevingsconsultatie?*
- III. Welke functies van wetgevingsconsultatie kunnen worden onderscheiden?*
- IV. Wat zijn de essentiële fasen van een goede consultatieprocedure?*
- V. Welke stakeholders kunnen worden onderscheiden bij fiscale wetgevingsconsultatie?*
- VI. Welk soort informatie kan van de verschillende fiscale stakeholders worden verkregen?*
- VII. Welke consultatievormen- en technieken zijn voorhanden en in welke situaties kunnen ze worden toegepast om een optimaal resultaat te behalen?*

Aan de hand van literatuuronderzoek heb ik in hoofdstuk 2 consultatie gedefinieerd als 'het participeren van stakeholders in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces'. Het eerste kernelement is 'participatie', het raadplegen van stakeholders door het ministerie. Het begrip 'stakeholders' vormt het tweede kernelement in de definitie. Onder stakeholders worden verstaan 'degenen van wie het belang bij de voorgenomen wet is betrokken en zij die specialistische kennis van het onderwerp van de voorgenomen wet

⁸²⁷ Zie hoofdstuk 4.

⁸²⁸ Zie de hoofdstukken 7 en 8.

⁸²⁹ Zie hoofdstuk 6.

hebben.' Het derde kernelement in de definitie van 'consultatie' is de fase waarin de consultatie wordt uitgevoerd. Ik heb mij beperkt tot de departementale voorbereidingsfase van het wetgevingsproces, omdat in deze fase beïnvloeding door stakeholders nog het meest kansrijk is. Met de 'voorbereidingsfase' bedoel ik de fase waarin het conceptwetsvoorstel wordt opgesteld. Dat is de fase voorafgaand aan de indiening van het conceptwetsvoorstel in de ministerraad.

In hoofdstuk 3 heb ik betoogd dat consultatie een geschikte methode is om, als aanvulling op onze indirecte democratie, aan de democratische eisen van participatie en transparantie tegemoet te komen. Door te consulteren wordt stakeholders de mogelijkheid geboden te participeren, zonder dat hun input bindend is. Het verkrijgen van informatie en het motiveren van de gemaakte keuzen door het ministerie tijdens en na de consultatie kunnen bijdragen aan een transparant wetgevingsproces.

Verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces en van het product (de wet), zijn de kernfuncties van wetgevingsconsultatie, zo heb ik in hoofdstuk 4 geconcludeerd. Deze kernfuncties kunnen worden onderverdeeld in de volgende functies : de notificerende functie, de maatschappelijke functie, de controlerende functie en de anticiperende functie. Daarnaast kan consultatie een politieke functie hebben. Een consultatie kan gericht zijn op meer dan één van de genoemde functies. Ook kan het zo zijn dat bij een consultatie één functie voorop staat, maar dat in feite ook een of meer andere functies worden gediend. In gevallen waarin bij de consultatie deze politieke functie vooropstaat, is de consultatie niet gericht op verbetering van wetgeving, maar wordt zij slechts vanuit politiek-strategisch oogpunt ingezet. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een consultatie die wordt gestart om een bepaalde groep tevreden te stellen en geen serieuze behandeling van de reacties op het consultatiedocument wordt beoogd.

Aangezien het succes van een consultatie mede wordt bepaald door de wijze waarop de consultatieprocedure wordt voorbereid en uitgevoerd, heb ik hoofdstuk 5 aan het inrichten van die procedure gewijd. Daartoe heb ik negen fasen van de consultatieprocedure onderscheiden. Het onderscheid in die negen fasen kan als hulpmiddel dienen om de consultatieprocedure goed in te richten. Een goede uitvoering van de consultatie kan voorkomen dat bij stakeholders een te beperkt draagvlak en ontevredenheid ontstaan en kan bovendien tot betere wetgeving leiden zodat de wet langer houdbaar is. Dat betekent vervolgens dat, zelfs als consultatie op korte termijn tijdsverlies zou betekenen en kostenverhogend zou zijn, op langere termijn tijdwinst en kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 6 heb ik zeven fiscale stakeholdergroepen geïdentificeerd die in beginsel kunnen worden geconsulteerd. Daarbij gaat het om belastingplichten, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties, belangenorganisaties, wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman, buitenlandse overheden en interne stakeholders. Voorts heb ik onderzocht voor het realiseren van welke doelen – die kunnen worden gesteld aan de hand van de in hoofdstuk 4 genoemde consultatiefuncties – de keuze van een bepaalde stakeholdergroep naar verwachting geschikt dan wel minder geschikt is om bij het consulteren een optimaal resultaat te bereiken. Tevens ben ik ingegaan op de 'dubbelepetten'-problematiek. Deze houdt in dat een stakeholder verschillende functies in het fiscale veld kan hebben en niet geheel duidelijk is in welke hoedanigheid hij zijn reactie in het kader van de consultatie heeft gegeven. Ik ben van mening dat een reactie van een stakeholder die een dubbele pet draagt toch waardevol kan zijn als bij de analyse

van de reacties van dergelijke stakeholders maar kenbaar is dat in de reactie mede een belangenbehartiging verweven kan zijn. Daarom is het noodzakelijk dat de stakeholder bij zijn reactie kenbaar maakt in welke hoedanigheid hij zijn reactie plaatst. Aan de hand van de onderzoeksresultaten heb ik aan het einde van hoofdstuk 6 in tabel 5 samengevat aan welke functies van consultatie de stakeholdergroepen vooral een nuttige bijdrage kunnen leveren. In tabel 6 heb ik samengevat welke aandachtspunten er zijn bij de keuze een stakeholdergroep al dan niet te consulteren.

In hoofdstuk 7 heb ik onderzocht op welke wijze de in hoofdstuk 8 behandelde consultatietechnieken kunnen worden vormgegeven. Daarbij valt een aantal aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats is van belang of de consultatie al dan niet wettelijk is voorgeschreven. Een tweede aspect betreft het onderscheid tussen gestandaardiseerde consultaties en ad hoc consultaties. In de derde plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen consultaties met een gerichte vraagstelling, dan wel zonder een gerichte vraagstelling. Ten vierde kunnen consultaties die gericht zijn op een breed publiek, worden onderscheiden van consultaties met een gesloten groep stakeholders. In de vijfde plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen individuele consultaties en groepsconsultaties. In tabel 11 zijn de kenmerken van de verschillende consultatievormen weergegeven en in tabel 12 de situaties waarin een bepaalde consultatievorm de voorkeur verdient. Overigens is de keuze voor een consultatievorm mede afhankelijk van het doel van de consultatie, de aard van de voorgenomen wet en de beschikbare middelen.

Tot slot heb ik in hoofdstuk 8 zes consultatietechnieken geanalyseerd om vanuit het oogpunt van effectiviteit van een bepaalde consultatie tot een keuze van de meest in aanmerking komende consultatietechniek(en) te komen. Ik heb de volgende zes technieken onderzocht: schriftelijke consultatie, internetconsultatie, deskundigenoverleg, belanghebbendenoverleg, hoorzitting en een klankbordgroep. Bij elk van deze zes consultatietechnieken heb ik de vorm en mogelijke varianten behandeld en de sterke en zwakke punten uiteengezet. Op basis daarvan heb ik bij elke consultatietechniek onderzocht in welke situaties die consultatietechniek meer of minder geschikt is voor het behalen van een optimaal consultatieresultaat. De resultaten zijn in de tabellen 27 en 28 samengevat. Deze tabellen zijn overigens slechts hulpmiddelen, omdat de uiteindelijke keuze voor een bepaalde consultatietechniek of variant daarvan mede afhankelijk is van de aard van de voorgenomen wetgeving, de omvang en bereikbaarheid van stakeholders en de financiële en personele middelen die ter beschikking staan.

9.3 Het consultatiemodel

Het doel van mijn onderzoek was een consultatiemodel voor het (Nederlandse) fiscale wetgevingsproces te ontwikkelen. De hiervóór beknopt weergegeven onderzoeksbevindingen vormen de bouwstenen van dit consultatiemodel.

Het door mij ontwikkelde consultatiemodel bestaat uit vier kolommen. In de eerste kolom zijn de functies (doelen) van wetgevingsconsultatie vermeld. In de tweede kolom staan de stakeholdergroepen die betrokken kunnen worden om het beoogde doel te bereiken. In de derde kolom is vermeld welke consultatietechniek mogelijk geschikt is in de betreffende situatie. In de vierde kolom zijn de sterke en zwakke punten van de betrokken consultatietechniek vermeld.

Aan de hand van het consultatiemodel kan het ministerie van Financiën aan de hand van het beoogde doel (kolom 1) bepalen welke consultatietechniek (kolom 3) mogelijk geschikt is – mede gelet op de sterke en zwakke punten (kolom 4) – om het beoogde doel te bereiken en welke stakeholdergroepen (kolom 2) geconsulteerd moeten worden om een optimaal consultatieresultaat te bereiken.

Tabel 29. Het consultatiemodel

Het beoogde doel	Geschikte stakeholdergroep(en)	Geschikte consultatietechniek(en)	Sterke en zwakke punten van de consultatietechniek
Notificerende functie			
1. Alternatieven aanreiken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
2. Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
Maatschappelijke functie			
3. Maatschappelijke belangen in kaart brengen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
4. Draagvlak identificeren en creëren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) 	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
5. Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) 	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
Controlerende functie			
6. Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input

handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechterlijke macht en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deskundigenoverleg ▪ Klankbordgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> + inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
			<ul style="list-style-type: none"> + kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
Anticiperende functie			
7. Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Internetconsultatie ▪ Belanghebbendenoverleg 	<ul style="list-style-type: none"> + kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
			<ul style="list-style-type: none"> + inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input

Politieke functie	
Symbolische functie	<i>Consultatie wordt in deze situaties niet primair ingezet om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren (het eigenlijke doel van consultatie), maar consultatie wordt ingezet vanuit strategisch oogpunt binnen het politieke spel. De kennis en achtergrond van stakeholders zijn geen aanknopingspunten bij de selectie van stakeholders bij een strategische consultatie. Dit model kan bij het realiseren van dit doel dan ook geen bijdrage leveren.</i>
Profilerende functie	
Koelkastfunctie	
Alibifunctie	

Het consultatiemodel dat ik heb ontwikkeld, geeft naar mijn mening de mogelijkheid om rationeel – gezien vanuit het nagestreefde doel van de consultatie – en dus goed gemotiveerd tot een keuze van een effectieve consultatievorm, een passende consultatietechniek en de in aanmerking komende stakeholdergroepen te komen.

Ik zal hierna kort een aantal belangrijke elementen uit het consultatiemodel bespreken.

Uit het consultatiemodel blijkt dat als de consultatie gericht is op een maatschappelijke functie, belastingplichtigen het meest geschikt zijn om te consulteren. De meest geschikte consultatietechnieken verschillen binnen de drie subfuncties vermeld onder 3, 4 en 5. Bij het in kaart brengen van de maatschappelijke belangen lijkt schriftelijke consultatie, overleg met belanghebbenden en/of het samenstellen van klankbordgroepen het meest geschikt voor het bereiken van het beoogde doel. Bij het identificeren en ook het creëren van draagvlak en het verbeteren van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen is daarentegen de internetconsultatie en/of belanghebbendenoverleg geschikter.

Als de consultatie een notificerende functie of controlerende functie heeft, zijn het vooral praktijkdeskundigen, materiedeskundigen en uitvoeringsdeskundigen die een relevante bijdrage kunnen leveren. Schriftelijke consultatie, overleg met deskundigen en/of het vormen van klankbordgroepen lijken in deze situatie de meest geschikte consultatietechnieken voor het bereiken van een optimaal resultaat.

Als wordt geconsulteerd met het oog op anticipatie op de voorgenomen wet, lijken de praktijkdeskundigen, betrokkenen en uitvoeringsdeskundigen het meest geschikt om te consulteren. Voor een effectief resultaat kan daarbij worden gekozen voor internetconsultatie of het voeren van overleg met belanghebbenden.

Uit het consultatiemodel blijkt verder dat een hoorzitting in geen enkele situatie de meest geschikte consultatietechniek is. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste de veelal lage opkomst bij dergelijke bijeenkomsten (zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.5.2). Ten tweede kunnen bij een hoorzitting door de diverse deelnemers zo uiteenlopende meningen naar voren worden gebracht, dat het moeilijk kan zijn specifieke en relevante informatie te verkrijgen en een gerichte discussie te voeren. Mogelijk kan een hoorzitting wel nut hebben als zij naast andere consultatietechnieken wordt ingezet.

Aan de hand van het door mij ontwikkelde consultatiemodel kan een gemotiveerde keuze worden gemaakt voor een effectieve consultatievorm, een passende consultatietechniek en de in aanmerking komende stakeholdergroepen. Bij het maken van een model moeten altijd concessies aan de werkelijkheid worden gedaan. In de praktijk zullen meer aspecten worden betrokken dan in mijn model zijn opgenomen. Zo kan naast het beoogde doel van de consultatie tevens de aard van de wetgeving van belang zijn. Bijvoorbeeld bij wetgeving die betrekking heeft op een bepaalde sector, zal juist de specifieke branche moeten worden geconsulteerd. Bij complexe wetstechnische wetgeving zal het voor de maatschappelijke functie wellicht niet zinvol zijn belastingplichtigen te consulteren.

Ook de personele capaciteit zou bij de keuze van de consultatietechniek en de stakeholders een rol kunnen spelen. In het consultatiemodel heb ik om die reden de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken opgenomen, waarvan de inspanning voor het ministerie een onderdeel is. Bij een beperkte personele capaciteit ligt het consulteren door middel van klankbordgroepen niet voor de hand. Op dit punt scoort deze consultatietechniek immers slecht. Een deskundigenoverleg en een belanghebbendenoverleg scoren op dit punt daarentegen goed. Ook zal er soms reden zijn de consultatievorm aan het aantal beschikbare beleidsmedewerkers aan te passen, bijvoorbeeld door ervoor te kiezen slechts een klein deel van de stakeholders te consulteren (gesloten consultatie).

Tevens kunnen de beschikbare financiële middelen een rol spelen bij de keuze voor de meest effectieve consultatietechniek en de meest geschikte stakeholders. De benodigde financiële middelen heb ik voor de zes consultatietechnieken niet onderzocht. Een eenmalig overleg met belanghebbenden en deskundigen lijkt minder kostbaar dan consulteren via internet. Deze laatste consultatietechniek vereist immers het bouwen en onderhouden van een website en het opstellen en verstrekken van voorlichtingsmateriaal.

Onder omstandigheden kan in de praktijk ook de tijdsdruk meewegen bij de keuze voor een bepaalde consultatietechniek en voor bepaalde stakeholders. In de vierde kolom van het consultatiemodel heb ik bij het vermelden van de sterke en zwakke punten van de diverse consultatietechnieken onder meer opgemerkt of de consultatietechniek goed of slecht scoort op het onderdeel 'benodigde tijd'. Uit het model blijkt dat bij een grote tijdsdruk schriftelijke consultatie en het vormen van klankbordgroepen slecht scoren, terwijl belanghebbendenoverleg en/of deskundigenoverleg dan geschikter zijn.

Of de aan de hand van het consultatiemodel gemaakte keuze voor de meest geschikte consultatietechniek en de meest effectieve stakeholders daadwerkelijk tot succes leidt, hangt mede af van de voorbereiding en de uitvoering van de consultatieprocedure. Om die reden heb ik in hoofdstuk 5 een model van negen fasen van een goed georganiseerde consultatieprocedure in de departementale voorbereidingsfase geschetst. Het gaat om een model: bij iedere consultatie dient te worden bepaald of meer fasen noodzakelijk zijn of dat juist met minder fasen kan worden volstaan. Het zorgvuldig doorlopen van die fasen kan op korte termijn tijd kosten, maar op lange termijn besparen. De kernfunctie van consultatie is immers de verbetering van de kwaliteit van voorgenomen wetgeving. Door zorgvuldige voorbereiding van het opstellen van een wet, waaraan consultatie een belangrijke bijdrage kan leveren, kan een wet langer 'houdbaar' zijn. Door consultatie kunnen leemtes vroegtijdig worden gesignaleerd en nog voor de indiening van het wetsvoorstel bij de ministerraad worden verholpen.

Dit alles neemt niet weg dat wetten – ook bij veelvuldig gebruik van consultatie in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces – nooit perfect zullen zijn hoewel het ideaal van perfecte wetten wel moet worden nagestreefd. In de woorden van Van Ewijk:⁸³⁰

'Perfekte wetten zijn het ideaal, maar ook een illusie, een horizon waarop het oog zich richt, maar die niet bereikt kan worden.'

'Maar de horizon der perfectie moge dan onbereikbaar zijn, hij mag toch niet uit het oog worden verloren. Vergeten wij onze blik daarop te richten, dan kan de kwaliteit van de wetgeving dalen onder het niveau dat aanvaardbaar is', aldus Scheltema.⁸³¹

9.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek maak ik op tal van plaatsen gebruik van aannames. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanname dat consultatie bijdraagt aan een transparant wetgevingsproces. Een andere aanname is dat, zelfs als consultatie op korte termijn (in de departementale voorbereidingsfase) tijdsverlies zou betekenen, op langere termijn (vanuit het gehele wetgevingsproces bezien) door consultatie tijdwinst kan worden geboekt.

Deze aannames zijn met name ontleend aan informatie uit de fiscale en niet-fiscale vakliteratuur over fiscale en niet-fiscale wetgevingsprocessen. Het is daarom van belang die aannames in empirisch vervolgonderzoek nader te toetsen.

Een belangrijke aanname in dit onderzoek is dat consultatie daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van de voorgenomen wet – maar realiseer mij dat zij ook tot meer verfijning en complexiteit kan leiden. Ik heb mij in dit onderzoek gericht op de procedurele kant van consultatie en de daadwerkelijke effectiviteit van consultatie niet onderzocht. De effectiviteit van consultatie verdient dan ook nader, empirisch onderzoek. Dit zal

⁸³⁰ Deze woorden van O.W. van Ewijk bij de behandeling van het nieuwe Burgerlijke Wetboek in 1966/1967 heeft M. Scheltema aangehaald in zijn preadvies 'Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?' in NJV, Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, blz. 65.

⁸³¹ M. Scheltema, preadvies 'Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?' in NJV, Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, blz. 65.

overigens niet eenvoudig te onderzoeken zijn, omdat ook diverse andere factoren aan de vereiste wetgevingskwaliteit kunnen bijdragen.

Een tweede belangrijke aanname in mijn onderzoek die voor empirische toetsing in aanmerking komt, is de aanname dat een goed georganiseerde en uitgevoerde consultatieprocedure, zoals geschetst in hoofdstuk 5, tot een beter consultatieresultaat leidt. Deze aanname dient in de praktijk te worden getoetst.

Het door mij ontwikkelde consultatiemodel is toegespitst op het Nederlandse fiscale wetgevingsproces. Het is goed denkbaar dat onderdelen van het model ook voor niet-fiscale wetgeving bruikbaar zijn. Of en in hoeverre dat het geval is, kan nader worden onderzocht.

Ook zou vergelijkend empirisch onderzoek naar wetgevingsconsultaties op fiscaal terrein enerzijds en wetgevingsconsultaties op het terrein van andere Nederlandse ministeries anderzijds van belang kunnen zijn, temeer omdat bij sommige andere ministeries al veelvuldig wetgevingsconsultatie plaatsvindt. Ook zou vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties in Nederland en wetgevingsconsultaties in andere landen van nut kunnen zijn.

Tot slot wijs ik op de mogelijkheid onderzoek te doen naar consultatie bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur en beleidsregels. Ook bij deze vorm van regelgeving wordt – ook op fiscaal terrein – met enige regelmaat gebruik gemaakt van consultatie. Zo is de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 via internet ter consultatie aangeboden.⁸³²

Om dit vervolgonderzoek, met name het empirisch onderzoek, in goede banen te leiden is het in de eerste plaats van belang dat het ministerie het materiaal uit consultatieprocedures, zoals de startnotities, reacties van stakeholders, verslagen van gesprekken die zijn gevoerd en interne notities, goed bewaart en zoveel mogelijk openbaar maakt. Daarbij kunnen verslagen worden gemaakt waaruit blijkt welke stakeholders hebben gereageerd en waartoe dat heeft geleid. Zo is na de internetconsultatie Openbaarheid Belastingrechtspraak een uitgebreid verslag gepubliceerd, waarin onder meer de uitkomsten van de consultatie zijn opgenomen. Dit verslag heeft een nuttige bedrage geleverd aan mijn onderzoek en vergemakkelijkt het verrichten van empirisch onderzoek in de toekomst.

⁸³² Zie 'Rapportage internetconsultatie Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011' voor een verslag van deze consultatie. In dat verslag wordt aandacht besteed aan de reacties die in het kader van de consultatie zijn ingediend en aan het effect van de consultatie op de uiteindelijke regeling.