

**Consulteren over ontwerp-regelgeving:
alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?
Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk**

Auteurs:

- Prof. Dr. Patricia Popelier (Universiteit Antwerpen)
- Prof. Dr. Rob van Gestel (Universiteit Tilburg)
- Dr. Koen Van Aeken (Universiteit Tilburg)
- Victoria Verlinden (Universiteit Antwerpen)
- Peter Van Humbeeck (Universiteit Antwerpen)

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Summary	12
Inleiding	18
I. Theoretisch deel	24
1. Wat is consultatie?	25
2. Waarom consulteren?	28
2.1. De ontwikkeling van een systeem van ‘regulatory management’ en de rol van consultaties in dat systeem	29
a. De ontwikkeling van het wetgevingsbeleid	29
b. De rol van consultaties in het wetgevingsbeleid	30
2.2. Consultaties en de kwaliteit van regelgeving	31
2.3. Consultatie als hoeksteen voor ex ante evaluatie bij de zorgvuldige voorbereiding van regelgeving	35
a. Consultatie en ex ante evaluatie zijn met elkaar verweven	35
b. Consultatie in de praktijk van reguleringsimpactanalyses	37
2.4. De democratische meerwaarde van consultaties	39
a. Consultatie draagt bij tot realisering van inhoudelijke democratische waarborgen	40
b. Consultatie kan toegang bieden tot de regelgevingprocedure aan groepen en Personen die anders dreigen niet gehoord te worden	41
c. Consultatie kan de positie van het parlement ten aanzien van de regering versterken	42
d. Consultatiecriteria voor een democratisch regelgevingproces	43
2.5. Potentiële nadelen van consultaties	44
a. Vertraging door verlenging van de beleidsketen?	44
b. Aantasting van het primaat van de politiek?	46
3. Het verloop van de consultatieprocedure	47
3.1. Waarover wordt geconsulteerd?	48
a. Welk document wordt ter consultatie voorgelegd?	48
b. Over welke specifieke vraag of probleemstelling wordt geconsulteerd?	49
3.2. Wie wordt geconsulteerd?	50
a. Belanghebbenden en deskundigen	50

b.	Gesloten en open consultaties	51
c.	Representativiteit van belangenorganisaties	52
d.	Het bereiken van stakeholders	53
3.3.	Wanneer wordt geconsulteerd?	54
a.	Consultaties doorheen het wetgevingsproces	54
b.	Timing en redelijke termijn	55
3.4.	Hoe wordt geconsulteerd?	56
a.	De consultatietechniek	56
b.	Het consultatieproces en de attitude van consulterende ambtenaren	60
3.5.	Wat gebeurt er met de resultaten van de consultatie?	61
a.	Analyse en interpretatie van de resultaten	62
b.	Het geven van feedback	62
c.	Transparantie	63
3.6.	De inpassing van consultaties in een consultatiebeleid	64
4.	De kwaliteit van publieke consultaties – een zoektocht naar ‘ <i>best practices</i> ’	67
5.	Consultatie van formele adviesorganen	70
5.1.	Algemeen: formele adviesorganen en ‘ <i>best practices</i> ’	70
5.2.	Consultatie van formele adviesorganen in Nederland	73
6.	(Door)werking van consultaties	75
II. Empirisch deel		78
1.	Vormelijke kenmerken van het onderzoeksproject	79
1.1.	Algemeen: werkwijze en respondenten	79
a.	Werkwijze	79
b.	Respondenten	80
1.2.	De verkennende fase	81
1.3.	De verdiepende fase	83
2.	Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit	84
2.1.	De verkennende fase	85
a.	Representativiteit	85
b.	Betrouwbaarheid	87
c.	Validiteit	88
2.2.	De verdiepende fase	88
3.	Inhoudelijke bevindingen uit het onderzoek	90
3.1.	Inleiding	90
3.2.	De formele evaluatie	93
3.3.	Evolutie van formele en informele consultatie	95

3.4. Determinanten van de (informele) consultatie	97
3.5. Karakteristieken van de consultatie	98
3.6. Planning, proces en beleid	100
3.7. Geconsulteerde partijen	101
3.8. Knowhow en methodologie	103
3.9. Doelstelling en finaliteit	106
3.10. Impact van consultatie	107
3.11. Toezicht en naleving	108
3.12. Negatieve externaliteiten	108
3.13. Algemene doelstellingen	109
3.14. Zinvolheid	110
III. Conclusies en aandachtspunten	111
1. De feiten: de consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen	112
2. Conclusies	114
1.1. Eerste conclusie. De departementen zijn tevreden over hun consultatiepraktijk, maar is dat wel helemaal terecht?	114
1.2. Tweede conclusie. De consultaties voorkomen niet altijd een regulatory capture door invloedrijke belangengroepen	116
1.3. Derde conclusie. Effectieve consultatie vergt dat degene die consulteert bereid is om zich te laten verrassen door de werkelijkheid	117
1.4. Vierde conclusie. De wet schaft verplichtingen af, de praktijk zorgt zelf voor ritualisering	119
1.5. Vijfde conclusie. Over de consultatietechniek wordt te weinig nagedacht	120
3. Aandachtspunten aan de hand van een toetsing van de praktijk aan de <i>'best practices'</i>	122
Bibliografie	130
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie	138
Bijlage 2: Consultatierichtlijnen	139
Bijlage 3: Vragenlijst	147
Bijlage 4: Topic-list diepte-interviews	185
Bijlage 5: Courante formele en informele consultaties	188

SAMENVATTING

Onderzoeksvraag

“Hoe ziet de huidige praktijk van de consultatie van ontwerpregelgeving er in kwantitatieve en in kwalitatieve zin uit?”. Dat is de centrale onderzoeksvraag die werd gesteld door het Ministerie van Justitie (WODC) in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde. De bedoeling van het voorliggende onderzoek is meer specifiek om in het kader van het wetgevingsbeleid “gesystematiseerde informatie te verzamelen over de omvang en inhoud van de huidige praktijk van de (formele en informele) consultatie van ontwerpwetgeving, ontwerp algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen”, in de fase voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad.

Aanpak

Het onderzoek start met een bespreking van de literatuur omtrent consultatie van beleid en wetgeving. Vooraleer empirisch onderzoek kan worden uitgevoerd, moet immers worden afgebakend wat “consultatie” precies inhoudt en aan welke kwaliteitskenmerken een goed consultatieproces beantwoordt. Concreet wordt op basis van een internationale literatuurstudie en de Canadese, Ierse, Vlaamse en EU-consultatiehandleidingen een lijst van ‘best practices’ opgesteld.

Vervolgens omvat het onderzoek een empirisch deel. Er wordt gerapporteerd over de resultaten van de mini-enquête bij alle overheidsdepartementen in Nederland (met uitzondering van de Nederlandse Antillen), en over de uitkomsten van de daarop volgende diepte-interviews in zes geselecteerde departementen. In deze enquête kan naar representativiteit gestreefd worden. De rijksbrede enquête levert een verkennend beeld op, dat een oriëntatie biedt voor de diepte-interviews. Diepte-interviews zijn dan weer minder representatief, maar graven dieper in de maatschappelijke realiteit waardoor zij kritisch potentieel verlenen aan het onderzoek. Een voorbehoud vloeit voort uit deze aanpak. Enkel consultatieambtenaren werden ondervraagd over de praktijk van het consulteren en de impact daarvan op de uiteindelijke beslissingen. Dat resulteert in een beperkt beeld, aangezien bijvoorbeeld de geconsulteerden zelf niet zijn gehoord omtrent wat er met hun inbreng is gedaan.

Een laatste deel bevat de conclusies en aanbevelingen. Daarin wordt het beeld van de huidige consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen getoetst aan de ‘best practices’ uit het theoretische deel.

Deel I. Theoretisch deel

In dit deel worden het begrip ‘consultaties’, het belang van goede consultaties en het verloop van de consultatieprocedure verhelderd.

Wat is consultatie?

Consultaties zijn procedures waarbij het bestuur belanghebbenden en deskundigen, die extern zijn aan het besluitvormende orgaan, om input vraagt voor de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving, door middel van een raadpleging of een adviesaanvraag.

Waarom consulteren?

Consultaties vormen een belangrijk onderdeel van een wetgevingsbeleid, gericht op het waarborgen van de kwaliteit van wetgeving. Daarbij zijn vijf verschillende functies te onderscheiden, te weten:

1. verbetering van de informatievoorziening aan de wetgever over bedoelde en onbedoelde effecten van voorgenomen regelgeving (*empirische functie*).
2. controleren van de deugdelijkheid van de ambtelijke voorbereiding van beleid en regelgeving (*controlerende functie*).
3. in beeld brengen van potentiële alternatieven voor en in wetgeving (*beleidsanalytische functie*).
4. in kaart brengen van verschillende belangen en het identificeren van draagvlak met het oog op verinnerlijking van normen en beïnvloeding van nalevinggedrag (*democratische functie*).
5. voorlichting aan uitvoeringsorganisaties en publiek (*notificerende functie*)

Voorwaarden voor goede consultatieprocedures

Uit het onderzoek blijkt dat consultatieprocedures een aantal voorwaarden moeten realiseren om hun meerwaarde in het wetgevingsproces te kunnen waar maken:

1. Zorg voor een **open, evenwichtige** maar **afgebakende** consultatie, waarin alle *stakeholders* of belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en betrokken.
2. Richt consultatie in **tijdens het gehele besluitvormingsproces**. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingsproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.
3. Kies een **consultatietechniek** die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.
4. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de consultatieronde, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.
5. Zorg voor een **lage drempel** voor deelname aan consultaties.
6. Wees **informatief, duidelijk en beknopt** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.

7. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.
8. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.
9. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.
10. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend **wetgeving- en evaluatiebeleid**.

Deel II. Empirisch deel

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat consultaties vaak voorkomen, met een duidelijke voorkeur voor informele consultaties met een vaste praktijk en ongeacht het type van regelgeving. De departementen zijn ook overtuigd van het nut van consultaties en zien weinig negatieve externaliteiten (onbedoelde effecten). Er is dus zeker sprake van een consultatiecultuur, maar niet van een consultatiebeleid. Gespecialiseerde handleidingen voor consultatie ontbreken. De consultaties verlopen gewoonlijk in dezelfde vorm en bij dezelfde groep van respondenten. Opvallend is dat in Nederland nog geen systematisch consultatiebeleid bestaat. Elk departement volgt min of meer zijn eigen weg. Het gevaar daarvan is dat consultaties leiden tot onnodige formalisering, verlenging van de beleidsketen en vertragingen in het wetgevingsproces, verkeerde verwachtingen bij betrokkenen. Ook kan er een verstoring van het primaat van de politiek optreden doordat consultaties een eenzijdig beeld van de werkelijkheid schetsen. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, dienen consultaties aan een aantal voorwaarden te voldoen en dient men de beslissing om te consulteren evenals de gehanteerde techniek en de keuze van respondenten zorgvuldig af te wegen.

Deel III. Conclusies en aandachtspunten

Conclusies

Uit het empirische onderzoek worden vijf hoofdconclusies getrokken.

1. De departementen zijn zelf tamelijk tevreden over het verloop van hun consultaties en vinden die zinvol. Het gevaar dreigt echter dat die tevredenheid tot berusting leidt. De vraag rijst of de standaardpraktijk, waartoe de consultaties zich in de praktijk vaak beperken, volstaan om het volle potentieel uit consultaties te halen. Ondanks kritische geluiden over uitvoerbaarheid van wetgeving en gebrek aan transparantie over het consultatieproces, die weerklonken in eerder uitgebrachte rapporten, hebben consultaties bijvoorbeeld nog niet geleid tot een consequente aandacht voor de uitvoerbaarheid

en handhaafbaarheid van wetgeving en een versterking van het lerend vermogen van de wetgever. De indruk bestaat dat consultaties door de departementen onvoldoende worden benut voor het organiseren van kritiek of reflectie op hun beleid.

2. Consultaties vermijden vandaag niet altijd een *regulatory capture* door goed georganiseerde belangengroepen, die dank zij hun bevoorrechte toegang tot het regelgevingproces eenzijdig wegen op de inhoud van regelgeving. Consultaties kunnen een grotere democratische meerwaarde bieden, wanneer ze een stem geven aan ondervertegenwoordigde en kwetsbare groepen. In de praktijk wordt echter vaak hetzelfde, selecte clubje van respondenten geconsulteerd. Consequentie is dat consultaties niet altijd een representatieve afspiegeling bieden van de meningen en belangen in het veld.

3. Departementen lijken niet altijd bereid om zich “te laten verrassen door de werkelijkheid”. Consultaties blijken vaak het product te zijn van een standaardpraktijk. Het risico daarvan is dat (onbewust) teveel naar bevestiging wordt gezocht bij groepen waarvan het standpunt toch al bekend is. Dat kan wellicht deels ook verklaren waarom ook uit het huidige onderzoek blijkt dat consultaties doorgaans niet leiden tot de keuze voor alternatieven voor of in wetgeving of het schrappen van een voorgenomen regeling.

4. De wet heeft consultatieverplichtingen afgeschaft, maar de praktijk zorgt zelf voor ritualisering. De operatie eind jaren 1990 die heeft geleid tot een vereenvoudiging van het landschap van adviesorganen en de afschaffing van adviesverplichtingen, wordt door de departementen positief beoordeeld. De operatie heeft niet tot een vermindering van het aantal consultaties geleid. Integendeel, men kan spreken over een heuse consultatiecultuur. Niettemin klinkt vanuit de departementen een waarschuwing voor verdere formalisering. Deze formalisering is nochtans vooral een zaak van de departementen zelf. Deze benutten soms niet voldoende de beleidsruimte die het nieuwe wettelijke kader biedt. Ministeriële beslissingen, vaste afspraken, protocollen en praktijken zorgen voor een nieuwe ritualisering. In de praktijk wordt haast automatisch besloten om consultaties te houden, zonder voldoende oog te hebben voor de meerwaarde ervan in een gegeven geval.

5. Over de consultatietechniek wordt weinig nagedacht. In overheersende mate is er sprake van een vaste praktijk. Departementen breken zich niet het hoofd over de vraag *of* een consultatie gewenst is en maken blijkbaar weinig gebruik van een evenredigheidstoets. Wanneer tot consultatie wordt overgegaan, blijven departementen vaak bij dezelfde instrumenten, omdat men die nu eenmaal kent. Er is meer behoefte aan diverse technieken bij departementen die minder goed georganiseerde burgers als normadressaten hebben. Om aan te zetten tot een meer doordachte consultatie van deskundigen en belanghebbenden lijkt een beleid nodig waarin consultatiecodes, opleidingen en monitoring een plaats krijgen. De kern van dat beleid zou echter niet tot een “vlucht in de procedures” moeten leiden. De

hoofdzaak is dat consultaties erop gericht horen te zijn om juist kritiek te organiseren om het voorwerp van consultatie (de regeling) uiteindelijk sterker te maken. Dat vergt eerst en vooral een open houding ten opzichte van de uitkomsten van het consultatieproces.

Aandachtspunten

In het licht van de doelstellingen van de consultatiepraktijk en van de voorgaande conclusies kan de consultatiepraktijk worden getoetst aan de lijst van ‘*best practices*’. Afwijkingen van deze criteria hebben vaak te maken met een cultuur van ‘*informal pragmatism*’. Aan de hand van de ‘*best practices*’ in de literatuur en de consultatiehandleidingen uit verschillende landen kunnen concrete aandachtspunten worden opgesteld die ook bruikbaar zijn voor de Nederlandse praktijk. Deze luiden als volgt:

Aandachtspunt 1

Maak consultaties meer open, door ze ook te richten tot kleinere en minder goed georganiseerde belanghebbenden en – waar nodig – tot brede lagen van de bevolking. Ga vooraf na of de organen die men wil consulteren, het veld voldoende afdekken. Wees transparant over de keuze van belanghebbenden of deskundigen die zijn geconsulteerd, zodat men nog input kan krijgen van betrokkenen die eventueel over het hoofd werden gezien.

Aandachtspunt 2

Laat gerichte consultaties over een concrete tekst voortbouwen op voorafgaande consultaties over de te regelen problematiek, die opties en alternatieven open laten.

Aandachtspunt 3.

Zorg voor een op schrift gesteld consultatiebeleid dat houvast biedt t.a.v. strategische keuzes omtrent de te raadplegen personen of instanties en de methoden die daarbij worden gehanteerd, rekening houdend met specifieke eigenschappen van de te raadplegen doelgroep en het beleidsterrein.

Aandachtspunt 4.

Zorg voor een meer expliciete inbedding van de consultatieprocedure in het wetgevingsproces, zodat kan worden voorzien in langere consultatietermijnen bij consultaties van organisaties met een grote achterban of bij raadpleging van brede bevolkingslagen.

Aandachtspunt 5.

Zorg voor een lage drempel voor deelname aan consultaties van kleinere, minder goed georganiseerde belanghebbenden en van individuele burgers bij publieksconsultaties.

Aandachtspunt 6.

Wees, zeker ten aanzien van respondenten die minder vertrouwd zijn met consultatieprocedures, informatief, duidelijk en beknopt over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.

Aandachtspunt 7.

Wees steeds transparant over de resultaten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat parlement en geraadpleegde (uitvoerings)organisaties een waarheidsgetrouw verslag krijgen van de uitkomsten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat in de toelichting bij regelgeving duidelijk wordt wie is geraadpleegd en welke kritische opmerkingen zijn gemaakt omtrent te verwachten knelpunten in de praktijk.

Aandachtspunt 8.

Zorg waar mogelijk voor persoonlijke en tijdige feedback aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.

Aandachtspunt 9.

Ontwikkel een consultatiebeleid, gericht op een voortdurende kritische belichting van de eigen consultatiepraktijk en de gehanteerde methoden. Hiervan maken opleidingen en evaluatie van concrete consultaties deel uit. Zorg dat consultatiemethoden en –technieken een vast onderdeel wordt in de opleiding van wetgevingsjuristen.

Aandachtspunt 10.

Besteed meer aandacht aan andere vormen van *ex ante* wetsevaluatie, ter aanvulling van consultaties of om de kwaliteit ervan te versterken. Koppel een systeem van monitoring van concrete consultaties aan een systeem van wetsevaluaties. Op die manier kan met behulp van *ex post* evaluatie worden gecontroleerd wat de voorspellende waarde is van consultatierapporten. Maak deze evaluaties openbaar, zodat ze aan externe kritiek kunnen worden onderworpen.

CONSULTATIONS ON DRAFT REGULATIONS: ALIBI FOR A NONCOMMITTAL ATTITUDE OR INCENTIVE TO ACT? AN INVENTORY OF THE DUTCH CONSULTATION PRACTICE SUMMARY

Research question

“How does the current practice of consultation on draft regulation look like in a quantitative and a qualitative sense?” This is the main research question posed by the Ministry of Justice (WODC), in the framework of the program “Bruikbare rechtsorde”. The goal of this research is more specifically to gather, in the context of a legislative policy “systematized information on the extent and content of the current practice of (formal and informal) consultation on draft statute laws and draft governmental and ministerial regulations”, in the phase preceding discussion in the council of ministers.

Approach

The research starts with a discussion of the literature concerning consultation on policy and regulation. Before empirical research can start, we need to define “consultation” and examine which quality criteria consultation proceedings should meet. From the study of international literature and the Canadian, Irish, Flemish and EU consultation guides, a list of ‘*best practices*’ is drawn.

The research also consists of an empirical part. This report brings forward the results of a survey in all Dutch departments (with exception of the Dutch Antilles) and the results of the following in-depth interviews in six departments. The government-wide survey can strive after representative quality. It results in an exploratory study, which offers some orientation for the in-depth interviews. These interviews are less representative, but enable researchers to grasp social reality in a more profound way. In-depth-interviews thus confer critical potential on the research. The main criterium for the selection of six departments was the weight of a department in the national production of rules. In addition two other departments were selected because of interesting and remarkable results which followed from the survey.

For this research all Dutch departments were questioned about their consultation practice. A reservation stems from this approach. Only consultation officials were questioned about the practice of consultation and its impact on final decisions. This leads up to a one-sided picture, since the consulted persons were not asked to give their opinion on the impact of their contribution.

The empirical part results in a portrait of the current consultation practice in the Dutch departments. This view is tested against the best practices from the theoretical framework.

Part I. Theoretical Section

In this part the notion 'consultation', the importance of proper consultations and the course of the consultation process are clarified.

What is consultation?

Consultations are procedures in which the government asks interested parties and specialists, who are external to the decision making body, for input in the further development of policy or draft regulation, by means of a consultation or a demand for advice.

Why consult?

Consultations are an important part of regulatory management, aimed at guaranteeing the quality of legislation. Five functions can be distinguished, namely:

6. improvement of the distribution of information to the law maker on intentional and unintentional effects of proposed regulations (*empirical function*)
7. supervision of the soundness of the administrative preparation of policy and regulation (*supervisory function*)
8. picturing potential alternatives for and in legislation (*policy-analytical function*)
9. identifying various interests and search for support, with a view to the internalization of rules and to compliance behaviour (*democratic function*)
10. informing enforcement bodies and the public (*notification function*).

Conditions for a proper consultation procedure

The theoretical research brings to light that, in order to bring added value to the law making process, consultation procedures must meet some conditions:

11. Provide for an **open, balanced** but **well-defined** consultation, in which all stakeholders are identified and involved.
12. Organize a **multilayered consultation process**. Start consulting in an **early phase** of the decision making process, followed by more tailored consultations.
13. Choose a **consultation technique** adapted to the aim and object of consultation and to the size and nature of the consulted persons.
14. Provide for a **reasonable term** for consultation, taking into account the time an organisation needs to take the pulse of its members
15. Keep the **threshold** for participation in the consultation process **low**.
16. Be **informative, clear and concise** about the objective of the consultation, the problem, the questions, the proposed measures, the procedure and the time schedule.

17. Be **transparent** about the consulted persons, the consultation method, the questions and the results, amongst others by means of internet publications accessible to the public.
18. Give **feedback** to respondents about the impact of their contribution on decisions.
19. Fit consultations in with a **consultation policy**, including a consultation plan, monitoring, trainings, consultation guides or codes, annual reports and evaluations.
20. Fit consultations and the consultation policy in with a more comprehensive **legislation- and evaluation policy**.

Part II. Empirical Section

The empirical research makes it clear that departments consult rather often. There is a preference for informal consultations based on fixed practice. The type of regulation does not influence the decision to consult. The departments are convinced that consultations are useful and see few negative unintentional effects. So there definitely is a consultation culture. However there is no consultation management. There are no consultation codes. Consultations usually proceed in the same form and towards the same respondents. It is striking that in the Netherlands there exists no systematic consultation policy. Every department more or less develops its own practice. The danger is that consultations lead to unnecessary formalization, extension of the policy chain, delay in the law making process, and false expectations. Also the primacy of political performance can get disturbed because consultations draw a biased picture of reality. To prevent this as much as possible, consultations must meet some conditions. Also the decision to consult and the choice of consultation technique and respondents have to be considered carefully.

Part III. Conclusions and points of specific attention

Conclusions

Five main conclusions can be drawn from the empirical research.

1. The departments are rather satisfied with the proceeding of their consultations and consider them useful. The danger is that this contentment leads to acquiescence. Consultations are often limited to a standard practice. The question arises whether this suffices to get the full potential from consultations. Despite critical sounds in former reports, consultations have not yet resulted, for example, in permanent attention for the practicability and maintainability of laws and reinforcement of the learning ability of the law maker. De impression rises that departments insufficiently make use of consultations for the organisation of self-critical capacity.

2. Consultations do not always prevent regulatory capture by influential interest groups. Consultations can offer democratic surplus value, by offering a voice to underrepresented and vulnerable groups. In practice however departments often consult the same, selective club of respondents. A consequence is that consultations do not offer a representative reflection of opinions and interests in the domain concerned.

3. Departments do not always seem willing to let reality take them by surprise. Consultations are often the product of a standard practice. The risk is that departments (unconsciously) look for confirmation by consulting groups with viewpoints which are already known. This may explain why this research confirms the assessment that consultations usually do not lead to alternatives for or in laws or to the cancelling of proposed regulations.

4. Legal obligations to consult have been abolished, but in practice new rituals have been established. The departments are favourable to the operation which took place in the end of the 1990's and which lead to a simplification of advisory bodies and to the abolishment of legal obligations to ask for advice. The operation has not diminished the amount of consultations. On the contrary, a real consultation culture has revealed itself. Nevertheless the departments warn for new formalism. At this moment however, this formalism is created by the departments. They do not always make sufficiently use of the scope for policymaking offered by the new legal framework. Ministerial decisions, protocols and practice establish new ritualism. In practice departments sometimes decide automatically to consult, without having sufficiently regarded to the surplus value of consultation in each specific case.

5. The choice of consultation techniques is not properly thought through. There is a preponderant use of fixed practices. Departments therefore do not consider so much the question whether a consultation is needed and do not seem to carry out a proportionality test. When a consultation is performed, departments often use the same, familiar instruments. There is a need for diversity of techniques especially in departments which make laws affecting less organised citizens. In order to incite to better-considered consultation of specialists and stakeholders, a policy is needed including consultation codes, trainings and monitoring. The core of that policy however should not result in an "escape into procedures". The main issue is that consultations should aim at organising criticism in order to strengthen the object of consultation (the regulation). This requires first and for all an open attitude towards the outcomes of a consultation process.

Points of specific attention

The consultation practice can be tested against the list of best practices, in the light of the objectives of the consultation and of the foregoing conclusions. Deviations from these criteria often have to do with

a culture of 'informal pragmatism'. In view of the best practices in literature and consultation codes in various countries points of specific attention can be formulated which are useful for Dutch practice. These points of specific attention are:

Point of specific attention 1

Open up consultations, by aiming them also at smaller and less well organised stakeholders and – where needed – at larger sections of the population. Check beforehand whether the bodies you want to consult, sufficiently cover the field. Be transparent about the choice of stakeholders or experts consulted, so that possible forgotten stakeholders can still give input.

Point of specific attention 2

Let tailored consultations build on earlier consultations, which leave open options and consultations.

Point of specific attention 3.

Provide for a written consultation policy which gives hold for strategic choices regarding the persons or bodies to be consulted and the methods for consultation, taking into account the specific features of the target group and the policy area.

Point of specific attention 4.

Provide for a more explicitly imbedded consultation process in the law making process, so that longer consultation term can be rendered available to organisations with a large backing or when a larger public is consulted.

Point of specific attention 5.

Provide for a low threshold for participation when consulting smaller and less organised stakeholders or individual citizens in public consultations.

Point of specific attention 6.

Be informative, clear and concise about the objectives of consultation, the problem, the questions, the proposed measures, the procedure and the time schedule.

Point of specific attention 7.

Be transparent concerning the results of the consultation. Attend to the communication towards parliament and consulted (enforcement) bodies of a truthful report of the outcomes of the consultation. See that the explanation note makes clear who got consulted and which critical comments have been made concerning anticipated bottle-necks.

Point of specific attention 8.

Attend where possible to personal and timely feedback to respondents on the impact of their input.

Point of specific attention 9.

Develop a consultation policy, aimed at an ongoing critical investigation of one's own consultation practice and the methods used. Trainings and evaluation of specific consultations are part of such a consultation policy. See that consultation methods and techniques become a fixed part of the training of legal drafters.

Point of specific attention 10.

Pay closer attention to other forms of ex ante evaluation, in addition to consultations or to strengthen their quality. Link a monitoring system of specific consultations to a system of evaluation of the law. This way the predicting value of consultation reports can be measured by means of ex post evaluation. Make this evaluations public, to subject them to formal criticism.

INLEIDING

Achtergrond

Consultatie of raadpleging is een diep gewortelde waarde in de Nederlandse consensusdemocratie, die steunt op het creëren van breed maatschappelijk draagvlak.¹ Traditioneel werd dit geïnstitutionaliseerd in de vorm van adviesraden. Recent werd deze geformaliseerde vorm van consultatie hervormd.² In Nederland betekent dit concreet dat een groot aantal adviesverplichtingen bij de voorbereiding van wetgeving is geschrapt en dat ook het aantal vaste adviesraden is gesaneerd. De Kaderwet adviescolleges en de daarmee samenhangende wetten beoogden in dit verband: 1. een versobering van het bestaande adviesstelsel en een grotere transparantie (o.a. met het oog op de snelheid van besluitvorming), 2. betere scheiding van advies door deskundigen en overleg met belanghebbenden (o.a. om uitruil van belangen tegen te gaan) en 3. een betere politieke aansturing van adviescolleges (meer strategische advisering op hoofdlijnen van beleid).³

Ondanks het beleid inzake het terugdringen van het aantal adviesverplichtingen in Nederland gedurende de afgelopen jaren, blijft het raadplegen van deskundigen en belangenorganisaties in het wetgevingsproces een belangrijk instrument in de sfeer van de *ex ante* evaluatie van wetgevingsprojecten. Naast en in aanvulling op andere instrumenten om vroegtijdig potentiële knelpunten in voorgenomen wetgeving op te sporen, zoals pilootprojecten, spelsimulaties, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen en reguleringsimpactanalyses, is het consulteren van betrokkenen een belangrijk middel in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Het belang van consultaties lijkt bovendien de laatste jaren alleen maar groter te worden als gevolg van de toegenomen aandacht voor de overtuigingskracht en kenbaarheid van wetgeving en de rol van onderhandelingen met (vertegenwoordigers van) burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie in het wetgevingsproces.⁴

¹ D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning*, Leuven, SBOV, 2003, p. 24, te downloaden via <http://soc.kuleuven.be/sbov/publicaties/detail/sn020503.htm>.

² Zie voor deze ontwikkeling het OESO doorlichtingsrapport *Regulatory Reform in the Netherlands*, Parijs, OECD, 1999, p. 16-17.

³ Deze versobering lijkt redelijk succesvol. In de periode 1997-2000 zijn er 23 vaste adviescolleges, 9 tijdelijke en 38 eenmalige colleges ingesteld. In 1995 waren er nog 119 externe adviescolleges. Ook in andere opzichten heeft de Kaderwet versoberend gewerkt. Zo blijven de adviescolleges, enkele uitzonderingen daargelaten, qua ledenaantal binnen de marge van de Kaderwet van maximaal 15 leden en worden in de meeste gevallen niet allerlei commissies door de adviescolleges ingesteld. Zie verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van advies*, Den Haag, 2004. Gratis te downloaden via www.minbzk.nl.

⁴ B.M.J. VAN KLINK en W.J. WITTEVEEN, *Overtuigende wetgever*, Deventer, Tjeenk Willink, 2000 en W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, SDU, Den Haag, 2003.

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek kwam tot stand in opdracht van het Ministerie van Justitie (WODC) in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde. In de startnotitie werd de probleemstelling als volgt omschreven:

“Hoe ziet de huidige praktijk van de consultatie van ontwerpregelgeving er in kwantitatieve en in kwalitatieve zin uit?”.

De bedoeling was om in het kader van het wetgevingsbeleid “gesystematiseerde informatie te verzamelen over de omvang en inhoud van de huidige praktijk van de (formele en informele) consultatie van ontwerp-wetgeving, ontwerp-algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen”, in de fase voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad. Dit onderzoek ziet dus niet primair op één bepaalde vorm van consulteren, zoals internetconsultaties⁵, maar beoogt een overzicht te verschaffen van relevante literatuur en praktijkervaringen aangaande consultaties, ongeacht de consultatietechniek.

Aanpak

Vooraleer empirisch onderzoek kan worden uitgevoerd, moet eerst worden afgebakend wat “consultatie” precies inhoudt en moet worden nagegaan aan welke kwaliteitskenmerken een goed consultatieproces beantwoordt. Dat is noodzakelijk om twee redenen. In de eerste plaats laat dergelijk kader toe om uit te zoeken over welke concrete punten men de departementen wil ondervragen. In de tweede plaats laat het toe om de resultaten uit het empirische onderzoek te duiden.

Het onderzoek bestaat daarom uit twee delen: een theoretisch deel en een empirisch deel.

Om te beginnen wordt er een theoretische studie ondernomen van het begrip “consultaties”, het belang van goede consultaties en het verloop van de consultatieprocedure. Dit deel van het onderzoek gebeurt op basis van internationale literatuurstudie en van Canadese, Ierse, Vlaamse en EU-handleidingen inzake consultatie. Aan de hand daarvan wordt een checklist opgesteld van ‘best practices’ inzake consultaties.

De criteria die zo worden geformuleerd, zijn gebaseerd op een theorie over de rol van consultaties in een systeem van *regulatory management* en steunen op internationale consensus en *best practices*. Zij kunnen daarom als toetssteen dienen voor de beoordeling van de consultatiepraktijk in Nederland. In het kader van dit onderzoek worden zij bovendien gehanteerd als leidraad voor het opstellen van onderzoeksvragen in het empirische deel, dat volgt op de theoretische studie. In dat empirisch onderzoek worden departementen rijksbreed ondervraagd over de bestaande consultatiepraktijk. Het

⁵ Naar de voors en tegens van openbare Internetconsultaties liep tijdens het uitvoeren van dit project een apart onderzoek, uitgevoerd door de Werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving. Het rapport van deze werkgroep: *Naar een resposieve overheid*, Den Haag, 2007, is door de Minister van Justitie in augustus 2007 naar het parlement gezonden (TK 2006-2007, 29 279, nr. 57).

onderzoek omvat een mini-enquête, waaraan alle departementen (met uitzondering van die op de Nederlandse Antillen) deelnamen, gevolgd door diepte-interviews op zes departementen.

De resultaten uit het empirische deel worden getoetst aan de *'best practices'* die in het theoretische deel zijn opgesteld. Deze toetsing dient niet om afwijkingen bij voorbaat te veroordelen. Samen vormen deze *'best practices'* immers een ideaalmodel, dat moet worden aangepast aan concrete noden, mogelijkheden en doelstellingen die in de praktijk met consultaties worden nagestreefd. Wel is nagegaan hoe opvallende afwijkingen te verklaren zijn en in welke mate deze afwijkingen te rechtvaardigen zijn.

De keuze voor de beoordeling van de procedurele kwaliteit van consultaties

De criteria die in het theoretische deel naar voor komen, bieden een kader voor de beoordeling van de kwaliteit van consultaties aan de hand van de *procedure*. Een andere mogelijkheid is beoordeling van consultaties op grond van hun *resultaat*: worden wetten ook beter als gevolg van consultatie?

In dit onderzoek is gekozen voor een procedurele benadering, om twee redenen. In de eerste plaats sluit deze keuze aan bij het opzet van het onderzoek naar de consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen, zoals dit door de opdrachtgever in de startnotitie is omschreven.

In de tweede plaats biedt een procedurele benadering meer garanties voor eenduidige resultaten.

In de literatuur en in consultatiehandleidingen bestaat immers tamelijk grote eensgezindheid over procesmatige criteria. Daarentegen blijkt het veel moeilijker om criteria op te stellen met betrekking tot de kwaliteit van het resultaat van de consultatie.⁶

Het antwoord op de vraag of wetten ook beter worden als gevolg van consultaties, is bovendien lastig te geven omdat het in de praktijk moeilijk is om een causaal verband te leggen tussen de resultaten van consultaties en de kwaliteit van wetgeving. Niet alleen zit er tussen de resultaten van consultaties en de doorwerking daarvan in wetgeving altijd een vorm van politieke besluitvorming (in hoeverre en op welke wijze is er wat met de inzichten uit de consultaties gedaan), maar de kwaliteit van wetgeving kan ook worden beïnvloed door variabelen die weinig te maken hebben met de (kwaliteit van de) voorbereiding van wetgeving. Denk slechts aan politieke compromissen in de tekst die nodig zijn om een wet aangenomen te krijgen (*'deliberate ambiguity'*) of aan de doorwerking van hoger recht (ruimte voor keuzevrijheid bij implementatiewetgeving). De kwaliteit van wetgeving is bovendien, wanneer we zaken als de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarbij betrekken, vaak contextueel bepaald. Wat in de ene sector of situatie een goede wetgevende aanpak is, hoeft dat in een andere niet te zijn.

⁶ F. COENEN, "The Role of Stakeholders in Changing Consumption and Production Patterns", Parijs, OECD 2002, p. 9-10, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/21/1940033.pdf>.

In dit onderzoek wordt dus voor een procedurele benadering gekozen. Toch wordt de vraag of consultaties ook leiden tot betere wetgeving niet uit het oog verloren. Het ideaalmodel voor een goede consultatiepraktijk, dat in het eerste deel wordt uitgetekend, is immers gericht op het produceren van kwaliteitsvolle wetgeving. De criteria vormen daartoe minimale garanties. De veronderstelling is dat hoe beter de criteria worden opgevolgd, hoe meer kansen bestaan dat de consultatie leidt tot betere wetgeving. Deze veronderstelling is gebaseerd op het feit dat de procedurele criteria zijn geformuleerd op basis van algemeen gedeelde doelstellingen, die de democratische en inhoudelijke kwaliteit van wetgeving betreffen. In dat geval is een consultatie geslaagd wanneer ze de overheid relevante informatie en nieuwe invalshoeken heeft bezorgd om een problematische situatie te regelen en een goed beeld verschaft van het draagvlak voor de door de wetgever te nemen beslissingen.

Of consultaties effectief leiden tot betere wetgeving, is door ons niet onderzocht. Eventueel vervolgonderzoek zou hierin enig inzicht kunnen verschaffen. In het empirische deel van het huidige onderzoek werd wel reeds gepolst of consultatie-ambtenaren het houden van consultaties als zinvol ervaren. Dat geeft al een eerste benadering, vanuit het perspectief van de departementen, omtrent de vraag of consultaties wel degelijk impact hebben op de inhoud van wetgeving. Er zijn inmiddels echter ook in de literatuur duidelijke signalen dat het van belang is om stelselmatig onderzoek te verrichten naar de doorwerking van resultaten uit consultaties. In dat verband wordt, zoals we hierna nog zullen zien, o.a. gesproken van een kloof tussen (wetgevings)beleid en uitvoering. De vraag is bovendien of kritische signalen omtrent te verwachten problemen met wetgeving in de praktijk wel in alle gevallen voldoende doorklinken in de toelichting bij wettelijke regelingen.

Een voorbehoud: het beperkte perspectief van het onderzoek

Dit onderzoek betreft de consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen. Enkel ambtenaren die ervaring hebben met consultaties werden ondervraagd over de praktijk van het consulteren en de impact daarvan op de uiteindelijke beslissingen. Dat resulteert in een beperkt beeld: de consultatiepraktijk vanuit het perspectief van de departementen. De respondenten in het empirische deel tekenen een opvallend rooskleurig beeld van de huidige consultatiepraktijk. De beperkte opzet van het onderzoek maakt het echter niet mogelijk om deze resultaten te vergelijken met de ervaringen van de *stakeholders* zelf: zowel degene die door de departementen geconsulteerd worden, als degene die niet geconsulteerd worden hoewel zij wel degelijk belang hebben bij de regeling.

De bevindingen uit het theoretische deel maken het echter wel mogelijk het wellicht te optimistische beeld dat door de departementen zelf wordt geschetst, te plaatsen en enigszins te nuanceren.

Structuur

Het rapport valt uiteen in drie delen: een theoretisch deel, een empirisch deel en de conclusies en aandachtspunten.

Theoretisch deel

In het eerste hoofdstuk wordt een begripsafbakening van ‘consultaties’ gegeven.

In het tweede hoofdstuk wordt gewezen op het belang van goede consultaties. Consultaties dragen bij tot het realiseren van kenmerken van goede kwaliteit van regelgeving, in het bijzonder door hun plaats in het systeem van *ex ante* evaluatie. Zij bieden tevens democratische meerwaarde. Hiertoe dienen consultaties evenwel aan bepaalde kenmerken te voldoen.

In het licht van die doelstellingen worden in het derde hoofdstuk enkele vraagstellingen geformuleerd met betrekking tot de consultatieprocedure: waarover wordt geconsulteerd, wie wordt geconsulteerd, wanneer wordt geconsulteerd, hoe wordt geconsulteerd en wat gebeurt er met de resultaten van de consultatie. Dit alles wordt gekaderd in een meer algemeen consultatiebeleid. De vraagstellingen worden aangevuld met criteria voor een goede consultatiepraktijk, gebaseerd op de Britse, Canadese, Ierse, Vlaamse en EU-handleidingen inzake consultatie.

In het vierde hoofdstuk worden de conclusies uit het tweede en het derde hoofdstuk samengevat in een lijst van “*best practices*” en gevolgd door tien criteria voor een goede consultatiepraktijk.

Ten slotte wordt in het vijfde hoofdstuk nog nagegaan welke specifieke kwaliteitscriteria gevonden kunnen worden voor een bijzondere vorm van consultaties, met name die van formele adviesorganen waarvan de advisering bij wet is voorgeschreven. De wettelijke regeling verhindert of bemoeilijkt soms de naleving van de algemene criteria. Voor Nederland is dit hoofdstuk minder relevant, omdat er inmiddels nog maar weinig wettelijk voorgeschreven adviesverplichtingen bestaan. Tegelijk toont de Nederlandse praktijk aan, enerzijds, dat een minder geformaliseerde consultatiecultuur tot een meer gedragen consultatiecultuur kan leiden dan een “ritualisering” in formele adviesverplichtingen, maar anderzijds, dat dergelijke ritualisering op een andere manier toch de consultatiepraktijk weer kan verstarren. Dat consultaties niet wettelijk verplicht zijn betekent namelijk niet dat ze nooit als een “verplichte oefening” worden ervaren.

Empirisch deel

Het eerste hoofdstuk beschrijft en verklaart de onderzoeksopzet van het empirische deel in twee fasen, een verkennende fase aan de hand van een enquête, en een verdiepende fase aan de hand van diepte-interviews.

Het tweede hoofdstuk doet uitspraken over de representativiteit, de betrouwbaarheid en de validiteit van het empirische onderzoek dat werd uitgevoerd.

Het derde hoofdstuk ten slotte beschrijft de resultaten uit enquêtes en interviews.

Conclusies en aandachtspunten.

Het eerste hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de huidige consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen, zoals die uit het empirische onderzoek naar voren komt. Hier worden de concrete onderzoeksvragen beantwoord die in de startnotitie werden gesteld.

Het tweede hoofdstuk bevat vijf conclusies die getrokken worden uit de resultaten van het empirische onderzoek.

Het derde hoofdstuk ten slotte toetst de Nederlandse consultatiepraktijk aan de kwaliteitscriteria die in het theoretische deel werden geformuleerd als '*best practices*'. Deze toetsing gebeurt in het licht van de doelstellingen van de consultatiepraktijk en in het licht van de conclusies die in het eerste deel werden getrokken. De aandachtspunten die daaruit volgen vormen een verbijzondering van de kwaliteitscriteria, toegespitst op de Nederlandse consultatiepraktijk.

I. THEORETISCH DEEL

1. Wat is consultatie?

Diverse ministeries hebben consultatieprocessen geïnstitutionaliseerd in het kader van interactieve beleidsvorming.⁷ Het doorlichtingrapport dat de OESO heeft opgemaakt over Nederland, raadt in het algemeen een herstructurering aan van het consultatieproces, om te verzekeren dat alle belanghebbende partijen worden gehoord en de toegang tot de besluitvorming niet beperkt is tot bepaalde groepen die in nauwe relatie staan met een departement. De OESO adviseerde ook een integratie van de consultatieprocedure in een systeem van reguleringssimpactanalyse.⁸

Een eerste aanzet tot omschrijving van het begrip “consultatie” kan gevonden worden in een achtergronddocument van de OESO over publieke consultaties: *‘It involves actively seeking the opinions of interested and affected groups. It is a two-way flow of information, which may occur at any stage of regulatory development, from problem identification to evaluation of existing regulation. It may be a one-stage process or, as it is increasingly the case, a continuing dialogue. Consultation is increasingly concerned with the objective of gathering information to facilitate the drafting of higher quality regulation.’*⁹

Consultatie wordt hierbij geplaatst tegenover notificatie en participatie. Bij notificatie gaat het in de kern om voorlichting aan het publiek over (voorgenomen) wetgeving, wat neerkomt op eenrichtingsverkeer (informatievoorziening door de overheid). Participatie gaat een stap verder dan consultatie doordat deskundigen en/of belanghebbenden als het ware tot mede-eigenaren van het probleem worden gemaakt om vervolgens een actieve bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing en zich daartoe engageren.

Het is echter goed om te weten dat er niet één vaste en algemeen geaccepteerde definitie van het begrip consultaties bestaat:

- De **Europese Commissie** ziet consultatie als een “proces waardoor de Commissie ervoor zorgt dat externe partijen bij haar beleidsvorming worden betrokken alvorens zij een beslissing neemt.”¹⁰
- De **Ierse Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies** omschrijven “consultatie” als een procedure waarin het publiek op een gestructureerde manier wordt betrokken. Dat

⁷ D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *o.c.* 24.

⁸ *Regulatory Reform in the Netherlands*, Parijs, OECD, 1999, p. 18, 28-29 en 39.

⁹ *Background document on public consultation*, Parijs, OECD. Zie <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>.

¹⁰ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 17.

impliceert, aldus de definitie, het zoeken naar, verkrijgen van, analyseren van en reageren op feedback van *stakeholders*.¹¹

- De *Canadese Guidelines for effective regulatory consultations*¹² definiëren het begrip consultatie niet als dusdanig, maar geven wel aan dat consultatie gebeurt door de overheid en overleg inhoudt met *stakeholders*. Ook het doel van de consultatie wordt scherp gesteld: de burgers moeten de mogelijkheid hebben om regelgeving mee te ontwikkelen of te wijzigen. Ministeries en overheidsagentschappen moeten daarom systematische inspanningen leveren om te garanderen dat er rekening wordt gehouden met de visie van de Canadezen wanneer regelgeving wordt ontwikkeld.¹³

Uit deze omschrijvingen komen twee elementen naar voren: de overheid betreft *belanghebbenden* of *deskundigen* (samengevat als “*stakeholders*”) en vraagt hen uitdrukkelijk om *input* in het besluitvormingsproces. Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat er bij consultaties vaak geen scherp onderscheid te maken valt tussen beleid en regelgeving. Naarmate consultaties vroeger in het wetgevingsproces worden uitgevoerd (zie hierna § III.3) zal er meer ruimte zijn om ook strategische beleidskeuzes voor te leggen aan *stakeholders*.

- *Stakeholders*

Wie de *stakeholders* zijn, en wie dus geconsulteerd moeten worden, wordt verder nog besproken (par. III.2). Daaruit zal blijken dat het niet enkel gaat om *stakeholders* in de zin van belanghebbende partijen, maar ook om onafhankelijke deskundigen.

- *Input*

Bij een consultatie vraagt de overheid de respondenten om informatie die een rol kan spelen in de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving.

Consultaties zijn dus te onderscheiden van andere vormen van betrokkenheid, zoals die door de Nederlandse participatiewijzer worden omschreven:¹⁴

- **informatie:** eenrichtingsverkeer waarbij de overheid informatie geeft. Consultatie houdt dus meer in dan openbaarheid van en toegang tot informatie.¹⁵

¹¹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, http://www.betterregulation.ie/attached_files/Rtfs/Consultation%20Guidelines.doc, p. 3.

¹² Zie http://www.regulation.gc.ca/docs/consultation/guidelines_e.pdf

¹³ *Guidelines for effective regulatory consultations*, http://www.regulation.gc.ca/docs/consultation/guidelines_e.pdf, p. 2.

¹⁴ www.participatiewijzer.nl.

- **consultatie:** tweerichtingsverkeer waarbij belanghebbenden en belangstellenden feedback geven over onderwerpen die de overheid aangeeft.
- **coproductie:** overleg tussen politiek en actoren. Dit gaat verder dan loutere consultatie, omdat de politiek zich in zekere mate bindt aan de afspraken.
- **medebeslissing:** waarbij overheid samen met actoren in onderling akkoord beleid maakt.¹⁶ Consultatie gaat dus ook minder ver dan bv. referenda of onderhandelingen.¹⁷

De input die de consulterende overheid verwacht, kan gericht zijn op twee zaken:

- 1) het verkrijgen van (zo objectief mogelijke) informatie over problemen, mogelijke alternatieve oplossingen, effecten, technische gegevens, juridische randvoorwaarden, enz.
- 2) het verkrijgen van meningen over een probleemstelling of over (alternatieve) voorstellen van oplossingen, om op die wijze het draagvlak voor een maatregel te meten.

De consultatie kan op beide doelstellingen gericht zijn. In de praktijk is het onderscheid ook niet steeds duidelijk te maken. Een advies van een belangenorganisatie kan ook waardevolle inhoudelijke informatie bevatten.¹⁸ Doelgroepen die hun mening geven, kunnen tegelijk informatie verstrekken over het te regelen domein, mogelijke alternatieven of effecten. Omgekeerd zijn deskundigen soms verbonden aan een belangengroep of ideologie en kan dit het verstrekte advies kleuren.

In de praktijk lopen de begrippen informatie, consultatie, coproductie en medebeslissing door elkaar. We zien dat bijvoorbeeld terug in het debat over onderhandelend wetgeven. Vaak is daarbij niet duidelijk in hoeverre het daarbij nu om iets meer of iets anders gaat dan het (vroegtijdig) raadplegen van deskundigen of belanghebbende partijen tijdens de voorbereiding van wetgeving. Toch is scherp in het begrippenapparaat hier van belang. Indien onderhandelen niet meer is dan consulteren, dan is er bij onderhandelend wetgeven conceptueel gezien weinig nieuws onder de zon. Daar staat tegenover dat onderhandelend wetgeven opgevat als ‘*negotiated rulemaking*’, zoals dat bijvoorbeeld in de VS bestaat, wel degelijk iets meer en iets anders is dan het enkel raadplegen van betrokkenen. Bij *negotiated rulemaking* gaat het namelijk om het voorbereiden van een conceptregeling die het officiële uitgangspunt wordt voor de publieke besluitvorming over bestuursrechtelijke regelgeving.¹⁹

¹⁵ Informeren zorgt voor transparantie, maar transparantie sluit niet noodzakelijk consultatie in. De wetgever kan een transparante procedure volgen, waarbij hij in elke fase informeert over wat hij onderzoekt en beslist, zonder de burger daarbij te consulteren.

¹⁶ Zie eveneens de Canadese *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 3.

¹⁷ Anderzijds wordt in de wetenschappelijke literatuur meestal geen (scherp) onderscheid gemaakt tussen coproductie en medebeslissing. Zie B.W.N. DE WAARD (ed.), *Negotiated Decision-Making*, Den Haag, BJU, 2000. Zie ook het themanummer over coproductie van het tijdschrift *RegelMaat*, jaargang 1998, nr. 2.

¹⁸ Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *Wetgevingsleer*, Deventer, Tjeenk Willink, 321.

¹⁹ Deze procedure is in de VS ook geïnstitutionaliseerd in een *Negotiated rulemaking act*. Zie <http://www.archives.gov/federal-register/laws/negotiated-rulemaking/562.html>.

Omschrijving consultaties:

Consultaties zijn procedures waarbij het bestuur *stakeholders* om input vraagt voor de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving, door middel van een raadpleging of een adviesaanvraag.

Kenmerken:

- consultaties betrekken *belanghebbenden en deskundigen* bij de besluitvormingsprocedure, die *extern* zijn aan het besluitvormende orgaan;
- zij vragen de respondenten om *input* in de vorm van informatie en/of meningen, die een rol kan spelen in de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving.

2. Waarom consulteren?

Het consulteren van deskundigen of belanghebbenden kan ingegeven zijn vanuit verschillende motieven. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende zaken:

1. verbetering van de informatievoorziening aan de wetgever over bedoelde en onbedoelde effecten van voorgenomen regelgeving (*empirische functie*).
2. controleren van de deugdelijkheid van de ambtelijke voorbereiding van beleid en regelgeving (*controlerende functie*).
3. in beeld brengen van potentiële alternatieven voor en in wetgeving (*beleidsanalytische functie*).
4. in kaart brengen van verschillende belangen en het identificeren van draagvlak met het oog op verinnerlijking van normen en beïnvloeding van nalevingsgedrag (*democratische functie*).
5. voorlichting aan uitvoeringsorganisaties en publiek (*notificerende functie*)

De voorgaande motieven vindt men zeer vaak terug in de literatuur omtrent consultaties. Ze zijn gebaseerd op zgn. rationale modellen van beleid. In politieke modellen van beleid, wordt beleid echter gezien als de resultante van arena-achtige onderhandelingsprocessen tussen allerhande groeperingen, die elk specifieke belangen trachten te behartigen²⁰. Consultatie wordt in die visie strategisch gebruikt

²⁰ Zie V. BEKKERS, M. FENGER, V. HOMBURG en K. PUTTERS, *Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing*, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg, 2004; en *Spelen met*

door departementen, als ammunitie om de eigen positie in het debat te versterken. Consultatie kan dus ook andere functies hebben, waaronder een legitimatiefunctie (consultatie ter legitimatie van het beleid of de houding “we hebben geconsulteerd” als alibi om de eigen visie door te drukken), een symboolfunctie (pro forma consultatie om bepaalde partijen tevreden te stellen), een ijskastfunctie (consultatie wordt gebruikt om beleidsvorming uit te stellen, dat leidt dan even tot rust en tijdswinst in de politieke arena).

Consultaties vormen een belangrijk onderdeel van een wetgevingsbeleid, gericht op de goede kwaliteit van regelgeving (par. II.1 en II.2.). Zij vormen een onderdeel van een proces van reguleringssimpactanalyse (II.3.) en bieden democratische meerwaarde (II.4.). Consultaties hebben echter niet noodzakelijk louter positieve effecten op het wetgevingsproces. Ze kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot (onnodige) verlenging van de beleidsketen en vertragingen in het wetgevingsproces, verkeerde verwachtingen bij betrokkenen en een verstoring van het primaat van de politiek (II.5).

2.1. De ontwikkeling van een systeem van ‘regulatory management’ en de rol van consultaties in dat systeem

a. De ontwikkeling van het wetgevingsbeleid

In moderne managementsystemen speelt de kwaliteit van proces en producten een steeds belangrijkere rol. Deze evolutie dijt vanuit de privé-sector uit naar publieke sectoren waar gelijkaardige processen worden toegepast, onder de noemer van *New Public Management* of *public governance*. Om de kwaliteit van de *output* (het product, de dienstverlening) te bewaken, dienen overheidsdiensten te worden ingericht als een voortdurend proces van kwaliteitsbewaking. Sleutelbegrippen zijn in dat verband: transparantie en participatie, het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden, het ontwikkelen van een traject met interne en externe controles (audits), het creëren van draagvlak, opvolging door middel van evaluatie en doorlichting. In feite gaat het hierbij om een vorm van kwaliteitszorg, gericht op een voortdurende verbetering van overheidsprestaties.

Gelijkaardige principes worden toegepast, niet alleen op besturen met betrekking tot de kwaliteit van hun dienstverlening ten aanzien van de burger, maar ook ten aanzien van de regelgevingprocedure.²¹ De belangrijkste principes van moderne managementsystemen stemmen overeen met recente en minder recente modellen van een ideaal wetgevingproces. De bovengenoemde sleutelprincipes komen

doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur. Universiteit van Tilburg / Berenschot. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur Procesmanagement. Tilburg/Utrecht, 2004.

²¹ Zie o.m. G. BOUCKAERT en S. VANDEWEYER, *Kwaliteit in de overheid*, Brugge, Die Keure, 1999.

terug in het OESO model van *regulatory management*,²² in het model van wetgevingsbeleid dat in België in ontwikkeling is op Vlaams niveau,²³ maar eveneens in de beginselen van behoorlijke regelgeving die te vinden zijn in de rechtspraak van buitenlandse grondwettelijke hoven en van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.²⁴ De meeste sleutelbegrippen zijn eveneens terug te vinden in oudere modellen van rationeel of reflexief wetgevingsbeleid, zoals neergeschreven door auteurs als NOLL²⁵, MADER²⁶ en D'ANJOU²⁷.

Deze evolutie heeft zich de afgelopen jaren niet alleen op nationaal niveau voltrokken in de vorm van de ontwikkeling van Aanwijzingen voor de regelgeving, de invoering van wetgevingstoetsen op (inter)departementaal niveau²⁸ en bijvoorbeeld een geleidelijk steeds belangrijker wordende beleidsanalytische toetsing door de Raad van State²⁹, maar ook op Europees niveau waar Impact Assessments (IA's) inmiddels een vaste plaats lijken te hebben verworven in het wetgevingskwaliteitsbeleid.³⁰

Over de vraag in hoeverre de principes en technieken uit managementsystemen in de privé-sector kunnen toegepast worden op overheidsbesturen bestaat nog veel discussie. In dat regelgevingproces moet evenwel rekening worden gehouden met enkele elementen, eigen aan de aard van overheidsregelgeving: politieke factoren – zoals de eerbiediging van het 'primaat van de politiek'³¹ -,

²² *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, Parijs, OECD, OCDE/GD (95)95; *Flag Ship Report on Regulatory Quality*, Parijs, OECD, 2001; *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, Parijs, OECD, 2002; *Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)11/REV1; *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC/REG(2004)6; *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Parijs, OECD, 2005; *Regulatory Quality Indicators Report*, Parijs, OECD, 2006 en *Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality*, Parijs, OECD, 2006.

²³ Zie P. VAN HUMBEECK, "Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2004 en P. VAN HUMBEECK, "Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving", in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE, *Wie maakt de wet?* Brugge, die Keure, 2006

²⁴ Zie P. POPELIER, "Behoorlijke regelgeving in de rechtspraak", in F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving ons aller zorg*, Brussel, Larcier, 2005, 1-40 en P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 23-68.

²⁵ P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1973, 314 p.

²⁶ L. MADER, *Evaluation Législative – Pour une analyse des effets de la législation*, Lausanne, Payot Lausanne, 1985, 190 p.

²⁷ Zie L.J.M. D'ANJOU, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces: Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1986, 321 p.

²⁸ Vgl. bijv. J.L.H.M. STOOP, *Betekeningen van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Den Haag, BJU, 2005, 333 p.

²⁹ H.D. TJEENK WILLINK, "De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State", *RegelMaat* 2005, p. 51-59.

³⁰ Mededeling van de Europese Commissie over Effectbeoordeling, COM(2002)276 def, 20 p., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002_0276nl01.pdf. Zie daarover o.a. A. RENDA, *Impact Assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, Brussel, Centre for European Policy Studies, 2006, 164 p. en A.C.M. MEUWESE, "Impact assessment door de Europese Commissie", *RegelMaat* 2005/3, p. 109-114.

³¹ Zie voor bezwaren vanuit deze optiek, D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *o.c.*, 10-11.

eventuele juridische beperkingen, evenals de wens om snel op te treden, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met de duur van een legislatuur.³²

In dit onderzoek dient dit aspect niet te worden uitgespit, maar wordt wel enige aandacht besteed aan de plaats van consultaties in het systeem van representatieve democratie (zie par. II.4.).

b. De rol van consultaties in het wetgevingsbeleid

Consultaties vervullen een belangrijke rol in dit wetgevingsbeleid.

Dat blijkt reeds uit de opsomming van kwaliteitseisen waarop het wetgevingsbeleid is gericht. Vooral het verband tussen participatie, democratische legitimiteit, wetgevingkwaliteit en een zorgvuldig uitgekiend wetgevingproces wordt daaruit duidelijk (II.2).

Consultaties zijn voorts om twee redenen een belangrijk onderdeel van het regelgevingproces.

In de eerste plaats vormen consultaties een belangrijk onderdeel van een zorgvuldig voorbereidingproces, dat in veel landen wordt vorm gegeven door middel van een reguleringssimpactanalyse (par. II.3.). In de tweede plaats bieden consultaties democratische legitimatie aan regelgeving (par. II.4.).

Deze twee redenen worden onder meer door de Europese Commissie aangehaald om het belang van consultaties te ondersteunen. De Commissie verwijst in de eerste plaats naar haar Witboek over Europese *governance*, waarin ze zich ertoe verbonden heeft bij te dragen tot een versterking van een cultuur van overleg en dialoog in de EU. Ze verwijst in de tweede plaats naar het "Actieplan voor een betere regelgeving" en de nieuwe benadering van de effectbeoordeling. Consultatie kadert, aldus de Commissie, in beide raamwerken.³³

2.2. Consultaties en de kwaliteit van regelgeving

Het opbouwen van een wetgevingsbeleid vooronderstelt de formulering van kwaliteitseisen waaraan regelgeving dient te voldoen. Uit die kwaliteitseisen komt het belang van consultaties naar voor.

³² S. VEITH, *Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?*, Paper zur Präsentation angenommen bei der Nachwuchstagung des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) am 7./8./9. Juli 2005.

³³ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 3.

In **Nederland** wordt het debat over de kwaliteit van de regelgeving al langer gevoerd. Sinds 1990 is er oog voor een uitgewerkt wetgevingsbeleid. In de nota “Zicht op wetgeving”³⁴ worden zes kwaliteitseisen voor wetgeving geformuleerd die een centrale rol moeten spelen in het algemene wetgevingsbeleid³⁵ en die verwerkt zijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving (toelichting bij Aanwijzing 254):

- rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- subsidiariteit en evenredigheid;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- onderlinge afstemming met andere regelingen;
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Uit deze zes kwaliteitseisen kan worden afgeleid dat consultatie een belangrijke rol kan spelen in het uitvoeren van het wetgevingsbeleid.

- rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen: wetgeving moet juridisch in orde zijn.³⁶ Bij die zorg kan bijvoorbeeld de wetgevingstoetsing door vakdepartementen (quick scan, bedrijfseffectentoets, milieutoets en uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets)³⁷, het ministerie van Justitie en de advisering door de Raad van State aansluiten.
- doeltreffendheid en doelmatigheid: wetgeving moet gemaakt worden op basis van een zorgvuldige analyse van het maatschappelijke probleem. In die fase kan bijvoorbeeld een raadpleging erg nuttig zijn met het oog op het uitvoeringsgericht ontwerpen van wetgeving. Daarnaast wordt er gepleit voor een goede begeleiding bij de invoering van een wet, zodat die makkelijker nageleefd wordt en dus doeltreffender is. Door de doelgroepen van in het begin bij het nieuwe beleid te betrekken, kan ook aan deze voorwaarde voldaan worden.³⁸
- subsidiariteit en evenredigheid: de wetgever moet waar mogelijk ruimte laten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties.³⁹ Consultatie kan een instrument zijn om af te tasten in hoeverre wetgeving noodzakelijk is en of er binnen een bepaalde sector zelfreguleringspotentieel aanwezig is.
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: het is essentieel dat reeds van in de beginfase van de beleidsontwikkeling aan de praktische uitvoerbaarheid, conflictgevoeligheid en reële

³⁴ Nota Zicht op wetgeving, T.K. 1990-91, 22 008, nr. 2. (Hierna: Zicht op wetgeving)

³⁵ Deze eisen zijn nog steeds toonaangevend. In 2000 zijn zij bevestigd in de nota “Wetgevingskwaliteit en wetgevingsvisite”, T.K. 2000-2001, 27475, nr. 2, p. 14.

³⁶ Zicht op wetgeving, 24-25.

³⁷ Ministerie van Economische Zaken, *Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving*, Den Haag 2003.

³⁸ Zicht op wetgeving, 25.

³⁹ Zicht op wetgeving, 27.

handhaafbaarheid wordt gedacht.⁴⁰ Consultatie kan hierbij op twee paden helpen: enerzijds voor informatievergaring, anderzijds voor het creëren van een draagvlak voor het beleid, wat de naleving zal vergemakkelijken.⁴¹

- onderlinge afstemming met andere regelingen: de onderlinge afstemming van regels binnen een rechtsstelsel is noodzakelijk om inconsistenties en fricties te vermijden.⁴² Consultatie in de vorm van juridisch advies of van uitvoeringsinstanties en normadressanten kan daarbij nuttig zijn.
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid: de normadressanten moeten kunnen begrijpen wat de overheid wil en bedoelt.⁴³ Daartoe moet de wetgever over de deskundigheid beschikken om regelingen helder en eenvoudig te formuleren. Daarbij kan bijvoorbeeld het advies van de Raad van State een hulp zijn. Tenslotte kunnen consultaties ook duidelijk maken in hoeverre nieuwe regels als complex of onduidelijk worden gepercipieerd.

Zoals blijkt uit dit beknopte overzicht, kan de noodzaak van consultatie afgeleid worden uit de gehanteerde kwaliteitseisen voor wetgeving. Door op een doordachte manier consultaties in het besluitvormingsproces in te bouwen, kan de kwaliteit van de wetgeving effectief verbeterd worden.

Ook in andere landen en internationale organisaties wordt er gewezen op het belang van consultatie voor de kwaliteit van wetgeving.

In **Vlaanderen** wordt consultatie als een cruciaal element beschouwd om “onderbouwde en overlegde” wetgeving te verkrijgen: wetgeving die gemotiveerd kan worden op basis van onderzoek, overleg en een zorgvuldige belangenafweging.⁴⁴ Consultatie van belanghebbenden levert niet alleen kostbare informatie op, ze leidt idealiter tot transparantie van het besluitvormingsproces en tot een betere verstandhouding tussen de overheid en de belanghebbenden. Er bestaan verschillende manieren om een consultatiemoment in de besluitvormingsprocedure te integreren. De specifieke omstandigheden van ieder dossier zullen bepalen welke vorm van overleg (schriftelijk, telefonisch, Internet etc.) het meest aangewezen is. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de consultatie al in een vroeg stadium plaatsvindt. Zoniet dan gaat het effect ervan verloren, omdat belangrijke politieke keuzes niet of moeilijk meer terug te draaien zijn.

⁴⁰ Zicht op wetgeving, 28.

⁴¹ Zicht op wetgeving, 36.

⁴² Zicht op wetgeving, 29.

⁴³ Zicht op wetgeving, 30.

⁴⁴ *Kenmerken van goede regelgeving*, 28.

Op het niveau van de **Europese Unie** betreft de Mandelkerngroep⁴⁵ participatie en transparantie nauw op elkaar⁴⁶ en ziet ze in consultatie van betrokken actoren een voorwaarde voor transparantie.⁴⁷ Tevens kwam deze groep tot de belangrijke vaststelling dat betere wetgeving slechts kan worden gerealiseerd mits er voldoende politieke steun is en gekozen wordt voor een integrale aanpak. Verbetering van wetgevingskwaliteit is enkel mogelijk door het gehele proces van wetgeving te hertekenen, van concept en ontwerp tot implementatie en evaluatie. Zowel de wetgevende als de uitvoerende autoriteiten moeten daarbij betrokken worden, en instrumenten als impactanalyse, consultatie van betrokken partijen en vereenvoudigingstrategieën zijn van cruciaal belang.⁴⁸

Ook de **OESO** hamert op het belang van consultatie. In de *Reference Checklist for Regulatory Decision-making* van 1995 staan onder meer deze vragen:

- Hebben alle belanghebbenden te kans gehad om hun visie uiteen te zetten? (Openheid en transparantie door overleg en consultatie.)
- Hoe wordt de naleving van de regelgeving bereikt? (Nagaan welke procedures of instellingen ingeschakeld moeten worden bij de implementatie.)

Door een goede inzet van consultatietechnieken zal niet enkel de kwaliteit van de wetgeving verbeteren, maar zal ook de naleving ervan vergemakkelijkt worden. Door het beleid af te tasten bij de doelgroepen, zal de betrokkenheid en aanvaarding groter zijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat consultatie een kostefficiënte manier kan zijn om aan kwaliteitseisen te voldoen. In par. II.5 zal echter blijken dat consultaties niet noodzakelijk louter een positieve invloed op de kwaliteit van wetgeving en de voortvarendheid van het wetgevingsproces hebben.

⁴⁵ Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13 november 2001, goedgekeurd op de Europese Raad van Laken van december 2001, p. 9-10. (Terug te vinden op de website http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf)

⁴⁶ "In order to improve the quality of regulation by being more effective in identifying unforeseen effects and taking the points of view of the parties directly concerned into consideration, the drafting of legislation should not be confined within the narrow bounds of the public administration bodies. Participation by and consultation with all parties who are interested or involved prior to the drafting stage is the first requirement of the principle of transparency. This participation should itself satisfy the transparency criteria. It should be organised in such a way as to facilitate broadly based and equitable access to the consultations, the constituent elements of which should be made public." Rapport van de Mandelkerngroep, p. 10.

⁴⁷ Deze redenering lijkt niet helemaal waterdicht: een proces kan volstrekt transparant zijn zonder dat er inspraak aan te pas komt.

⁴⁸ X., *Adviesopdracht administratieve vereenvoudiging (in opdracht van de DAV)*, Public Management Programme 2002, 25-26. (http://soc.kuleuven.be/io/pmpucl/advies/160113a_admin.pdf)

Consultatie en kwaliteit van regelgeving

Consultatie

- is een pijler voor goede regelgeving
- vloeit voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel
- moet liefst in een vroeg stadium gebeuren
- is een belangrijk democratisch principe
- kan een efficiënt middel zijn om informatie te verkrijgen
- moet in verhouding staan tot het probleem

2.3. Consultatie als hoeksteen voor ex ante evaluatie bij de zorgvuldige voorbereiding van regelgeving

a. Consultatie en ex ante evaluatie zijn met elkaar verweven

Consultatieprocessen vormen een onderdeel van een ruimer reguleringsmanagement of wetgevingsbeleid.

Binnen dat reguleringsmanagement wordt zorgvuldige voorbereiding vertaald als *ex ante* evaluatie. *Ex ante* evaluatie is toekomstgericht onderzoek waarbij de verwachte effecten en neveneffecten van mogelijk beleid dat wordt neergelegd in wetgeving, in kaart worden gebracht. De voorgenomen regeling wordt daartoe bij voorkeur afgezet tegen andere alternatieven, waartoe in ieder geval het alternatief van de voortzetting van de huidige situatie (nulalternatief) wordt gerekend.⁴⁹ *Ex ante* evaluatie wordt geoperationaliseerd als een proces van reguleringsimpactanalyse (RIA). Een goede reguleringsimpactanalyse, die leidt tot kwaliteitsvolle wetgeving, steunt op vier kernelementen.⁵⁰ Naast “targeting” (de selectie van wetgevingprojecten waarop RIA wordt uitgevoerd), onafhankelijke controle op de kwaliteit van RIA’s, en de technieken voor dataverzameling, vormt ook consultatie één van deze kernelementen. Het voorbereidingsproces wordt in dat model gezien als een proces, waarin door middel van informatievergaring, evaluatie en communicatie, de lerende capaciteit van de overheid wordt vergroot om effectieve regelgeving tot stand te brengen.

⁴⁹ Rekenkamerrapport, *Evaluaties vooraf van rijksbeleid*, Den Haag 1998, p. 4.

⁵⁰ S. JACOBS, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making*, 2006, p. 14, terug te vinden op www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

Kwaliteitsbewaking van de output vangt aan met een *ex ante* evaluatie van de voorliggende regelgeving.⁵¹ De afgelopen decennia heeft het instrumentarium van *ex ante* evaluatieonderzoeken onophoudende ontwikkeling gekend. Zo kan momenteel geopteerd worden voor onder meer experimenten, scenario-studies, microsimulaties en de aanwending van de resultaten van bestaande *ex post* evaluaties (synthese van wetsevaluaties). Maar ook consultaties in het algemeen en het raadplegen van experts in het bijzonder maken deel uit van het instrumentarium.

Consultatie is wereldwijd een vaste waarde in het *ex ante* evaluatiestadium.⁵² Zo komt een vaste band tot uiting tussen consultatie en *impact assessment*.

Enerzijds kunnen consultatieprocessen helpen bij het inschatten van de gevolgen en neveneffecten van een voorgenomen maatregel.⁵³ De sterke gevoeligheid voor de waarden van initiële parameters in wiskundige toekomstmodellen, de grote onzekerheden bij prognoses of de ongekende probabiliteiten van scenario's verplichten tot een sterk relativeringsvermogen bij de interpretatie van de uitkomsten van deze instrumenten. Consultatie, geënt op menselijke expertise, kan deze mathematische modellen aanvullen of bijsturen.

Anderzijds is consultatie enkel nuttig indien ze verloopt op basis van voldoende informatie.⁵⁴ Zo vergroten effectenrapporten de effectiviteit van inspraakprocessen, omdat de gevolgen van de te nemen beslissingen veel duidelijker geschetst worden.⁵⁵ Daarop wijst ook de Canadese consultatiehandleiding. Sinds 1986 dient de *Regulatory Impact Analysis Statement* op voorhand te worden gepubliceerd in de *Canada Gazette*, zodat het op zich reeds een consultatie-instrument vormt.⁵⁶ Ook de Britse consultatiecode beveelt aan om eventuele RIA's bij te voegen bij het consultatiedocument.⁵⁷ Dit veronderstelt echter wel dat geconsulteerden bereid en in staat zijn om zich te verdiepen in de uitkomsten van een RIA. In de praktijk zal dat waarschijnlijk niet altijd zo zijn. Dit

⁵¹ Als onderdeel van een *ex ante* evaluatie zal doorgaans overigens ook worden gekeken naar de uitkomsten van *ex post* evaluaties van voorgangers van de betreffende regeling (de wetsgeschiedenis tot aan het voorstel voor een nieuwe regeling), tenzij het gaat om een nieuwe wettelijke regeling voor een probleem dat nog niet eerder tot wettelijke regels heeft geleid.

⁵² Zie o.m. P. VAN HUMBEECK, "Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen", in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 196 en *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*, Parijs, OECD, 1997. I.v.m. de inbedding van adviesprocedures in het regelgevingsproces, zie i.h.b. *Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 9 november 2005. Het Vlaamse model van reguleringsimpactanalyse (waarvan de 'lichte' versie vanaf 1 januari 2005 verplicht werd) voorziet expliciet in consultatie.

⁵³ Zie o.m. *Public Sector Modernisation: Open Government. Policy Brief*, Parijs, OECD, 2005, p. 5.

⁵⁴ Cf. het adagium: "inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht".

⁵⁵ Zie de handleiding van de Vlaamse Kenniscel (intussen: Dienst) Wetsmatiging, *Kenmerken van goede regelgeving*, p. 29, www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

⁵⁶ *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 3.

⁵⁷ *Code of Practice on Consultation*, 2004, crit. 6.2., <http://www.cabinetoffice.gov.uk/REGULATION/documents/consultation/pdf/code.pdf>.

betekent dat niet gezegd kan worden dat de kwaliteit van de consultaties recht evenredig toeneemt met de hoeveelheid informatie waarover geconsulteerden kunnen beschikken.

Omdat consultaties de hoeksteen vormen van een zorgvuldig voorbereidingsproces, dienen zij ook in het wetgevingsbeleid te worden ingebed.⁵⁸ De informatie die reeds beschikbaar is in het kader van reguleringsimpactanalyses, is ook nuttige informatie voor de geconsulteerde personen. Omgekeerd maken consultaties deel uit van reguleringsimpactanalyses. De Britse Code merkt in het bijzonder op dat respondenten de vooronderstellingen die blijken uit de reguleringsimpactanalyse kunnen becommentariëren en bekritisieren en onbedoelde neveneffecten aan het licht kunnen brengen. Dit veronderstelt wel dat consultaties niet de enige vorm van informatievergaring binnen een reguleringsimpactanalyse behelst.

criterium m.b.t. de context van consultaties

Zorg voor inkadering van consultaties in een meer omvattend wetgeving- en evaluatiebeleid.

Het consultatie-instrument kan op die wijze een belangrijke functie vervullen in het ‘ideaal regelgevingproces’ om verschillende redenen:

Belang van consultatie als onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding of *ex ante* evaluatie van regelgeving

1. Consultatie maakt het mogelijk om **informatie te vergaren** die noodzakelijk is om tot zorgvuldige, afgewogen besluitvorming te komen; consultatie kan voorzienbare problemen in de uitvoering en handhaving tijdig opsporen.
2. Uit consultatie kunnen **alternatieven** voor regelgeving naar voren komen, waaraan tijdens de departementale voorbereiding wellicht niet is gedacht.
3. Hierdoor komt er tijdens het besluitvormingsproces externe **controle en feedback** tot stand met het oog op de goede kwaliteit van wetgeving.
4. Consultatie maakt het mogelijk om draagvlak te creëren door middel van transparantie en inspraak. Draagvlak bevordert opnieuw de **handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid** van de regelgeving.

⁵⁸ Zie in dat verband eveneens de aanbeveling van de Vlaamse SERV, *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, 2005, 7-8.

b. *Consultatie in de praktijk van reguleringsimpactanalyses*

In het rapport *Current Trends in Regulatory Impact Analysis* worden trends in de praktijk van reguleringsimpactanalyse bestudeerd in de EU en in zeven landen die koplopers zijn in de uitbouw van een modern wetgevingsbeleid: Australië, Canada, Ierland, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, de VS en Zweden.⁵⁹

Eén van die trends is de ontwikkeling van publieke consultatie als hoeksteen van reguleringsimpactanalyse.⁶⁰ Consultaties worden in dat kader gekenmerkt door:

- het vroege tijdstip waarop zij plaatsvinden in het geheel van de procedure (de belangrijkste beslissingen in het wetgevingsproces zijn nog niet genomen);
- hun systematische karakter (niet *at random* belanghebbenden of experts raadplegen);
- transparantie (duidelijk is wie, hoe en op welke wijze de raadpleging plaatsvindt);
- hun afgebakend karakter: consultatie gebeurt steeds meer met een afgebakende doelgroep van stakeholders. Technieken hiervoor zijn onder meer testpanels en focusgroepen;
- hun gelaagdheid: een permanente dialoog met burgers en stakeholders wordt gevoerd door een opeenvolging van formele en informele, brede en meer gerichte, gestandaardiseerde en meer flexibele consultaties;⁶¹
- de feedback die plaatsvindt ten behoeve van de geconsulteerden over de gevolgtrekkingen van de raadpleging.

Uit de praktijk bleek het gevaar van *consultation fatigue* bij respondenten. De Ierse handleiding inzake consultaties waarschuwt ook uitdrukkelijk voor consultatiemoedigheid door overbevraging of overdaad aan informatie.⁶² Dit heeft wellicht meer te maken met de kwaliteit dan de kwantiteit van de consultaties.⁶³ Om dit probleem te voorkomen, dienen consultaties aan volgende kwaliteitskenmerken te voldoen:

- de consultatie moet goed worden gepland (vermijden van gelijktijdige consultaties over uiteenlopende zaken bij dezelfde groepen, vermijden van consultaties tijdens vakantieperiodes...);
- de consultatie gebeurt bij voorkeur gericht (dat betekent dat specifieke vragen worden gesteld aan de geconsulteerde partijen);

⁵⁹ S. JACOBS, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making*, 52 p., terug te vinden op www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

⁶⁰ *Ibid* p. 17.

⁶¹ *Ibid* p. 18.

⁶² *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, http://www.betterregulation.ie/attached_files/Rtfs/Consultation%20Guidelines.doc, p. 9.

⁶³ S. JACOBS (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making*, p. 18.

- de informatie en vragen moeten duidelijk en beknopt geformuleerd worden;
- er dient feedback te worden gegeven, zodat respondenten kunnen zien dat hun inbreng relevant was (hetgeen uiteraard niet betekent dat alle adviezen en suggesties automatisch worden overgenomen);

Hierbij moet steeds rekening gehouden worden met het evenredigheidsbeginsel, zowel bij de beslissing om te consulteren en bij het kiezen van de consultatiemethode. Wanneer de regelgevingprocedure onderscheid maakt tussen lichte en zware RIA's, zit die afweging daar reeds in besloten. Problemen die geen of een lichte RIA behoeven, zullen minder consultatie vergen dan problemen waarvoor een zware RIA vereist is.

Het rapport geeft op basis van de vastgestelde trends de volgende aanbeveling:

“International trends toward mixed consultation methods are relevant to all countries. Earlier and informal forms of consultation with key stakeholders should be followed by a multilayered consultation process based on minimum and consistent standards, and combined with tailored approaches geared toward more intensive dialogue and higher quality data collection.”

Criteria met betrekking tot evaluatie als onderdeel van een *ex ante* evaluatieprocedure

1. Consultatie moet op een **vroeg tijdstip** in de besluitvormingsprocedure plaatsvinden.
2. Consultaties moeten **gericht** gebeuren, aan de hand van een afgebakende groep van *stakeholders*.
3. Consultaties moeten op **transparante en toegankelijke** wijze gebeuren, zowel wat betreft de consultatie zelf als de feedback op de respons.
4. Consultaties vinden bij voorkeur plaats volgens een **gemengde methode** waarbij brede en meer gerichte, formele en informele consultaties elkaar opvolgen **tijdens het gehele voorbereidingsproces**.
5. Er moet **feedback** gegeven worden op de respons.
6. Consultaties moeten goed worden **gepland**.

2.4. De democratische meerwaarde van consultaties

Consultaties kunnen bijdragen tot de legitimiteit van beleidsprocessen en er een breed sociaal draagvlak voor opleveren.⁶⁴ Inspraak en transparantie creëren immers *goodwill* bij de bevolking.⁶⁵ Als de nodige feedback gegeven wordt op hun bemerkingen, luidt de veronderstelling dat de wil om de nieuwe regelgeving na te leven, ook groter wordt, of minstens de weerstand tegen de nieuwe regels kleiner wordt. Hierbij moet in die zin een slag om de arm worden gehouden dat er ook een verband is tussen de mate van draagvlak en de inhoudelijke keuzes die uiteindelijk door de wetgever worden gemaakt. Anders gesteld: indien de wetgever voortdurend keuzes maakt die (gemotiveerd) afwijken van hetgeen er uit de consultaties komt, ligt het voor de hand dat het draagvlak ten aanzien van de uitkomsten van het wetgevingsproces op zeker moment af zal nemen.

Consultatie draagt dus in aanzienlijke mate bij tot de democratisering van regelgeving, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. De volgende elementen spelen hierbij een rol:

- a. Consultatie draagt bij tot de realisering van inhoudelijke democratische waarborgen, die verwijzen naar openbaarheid, motivering en zorgvuldige belangenafweging.
 - b. Consultatie kan toegang bieden tot de regelgevingprocedure voor minder georganiseerde groepen en personen, die anders vaak niet gehoord te worden.
 - c. Consultatie kan de positie van het parlement ten aanzien van de regering versterken.
- a. *Consultatie draagt bij tot de realisering van inhoudelijke democratische waarborgen*

De inbreng van het parlement, dat instemt met wetgeving of grondslag biedt voor gedelegeerde regelgeving, volstaat op zich niet om te waarborgen dat regelgeving beantwoordt aan democratische kwaliteitscriteria. Naast dit formele element, worden ook meer inhoudelijke criteria gesteld.⁶⁶ Democratische waarborgen worden onder meer geboden door openbaarheid, inspraak, motivering, verantwoording en een zorgvuldige voorbereiding, die een inventarisatie en afweging van alle betrokken belangen inhoudt.⁶⁷ Consultatie kan op dit soort punten bijdragen aan *democratic governance*.⁶⁸

⁶⁴ Zie o.m. W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *o.c.*, 24.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld LUHMANN, die de juridische procedure ziet als een proces met legitimerende werking. De belanghebbenden die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van wetgeving, zullen hun “verlies” beter kunnen accepteren als die procedure met bepaalde waarborgen is omkleed. Zie daarover ook W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *o.c.*, 23-24.

⁶⁶ Hierover P. POPELIER, *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 259.

⁶⁷ Zie over deze belangenafweging in het bijzonder W.S.R. STOTER, *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2000, 375 p. Zie over dit concept ook P. POPELIER, *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 92-94 en de verwijzingen aldaar. Dit sluit aan bij het Amerikaanse model van ‘deliberate democracy’, zie o.m. J.S. DRYZEK, *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics,*

Ook de Ierse handleiding somt voordelen op van consultatie die betrekking hebben op democratisch draagvlak en legitimiteit, zoals:⁶⁹

- consultatie bevordert de focus van publieke organen op de behoeften van het publiek;
- brengt het beleid dichterbij de burger;
- versterkt individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving;
- bevordert een gedeeld begrip van thema's en het uitwerken van door eenieder gedragen oplossingen.

De Vlaamse SERV ziet gelijkaardige voordelen: een goede consultatie “verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen. Zij bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert. (...) Zij kan leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen”.⁷⁰

Veel hangt hierbij natuurlijk af van de kwaliteit van de communicatie, de bereidheid van de stakeholders om input te geven, het integrale karakter van de consultatie (zijn alle betrokken partijen geconsulteerd?) en de transparantie ervan, en van wederzijds vertrouwen.

b. Consultatie kan toegang tot de regelgevingprocedure bieden aan groepen en personen die anders dreigen niet gehoord te worden.

Een goede consultatie is gebaseerd op een consultatieplan, waarin alle belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en benaderd, ook degene die minder sterk georganiseerd zijn en uit zichzelf geen toegang vinden tot de besluitvormingprocedure.⁷¹ In plaats van een lobby door belangengroepen af te wachten, gaat de overheid idealiter zelf op zoek naar alle *stakeholders*. Ook de Europese

contestations, New York, University Press, 2000 en de idee van “communicatief wetgeven” in de Nederlandse rechtsleer. Volgens Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *o.c.*, 320 betekent dit dat geen terughoudendheid wordt betracht met het betrekken en inschakelen van de ‘relevante buitenwereld’ in het wetgevingsproces.

⁶⁸ Zie *Modernising Government*, Parijs, OECD, 2005, GOV/PGC/RD(2005)2, 15-38 en *Public Sector Modernisation: Open Government. Policy Brief*, Parijs, OECD, 2005, p. 1. Sleutelementen van *democratic governance* zijn volgens de OESO “*transparency, accessibility en responsiveness*”.

⁶⁹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, 5.

⁷⁰ *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, 7.

⁷¹ F. COENEN, *l.c.*, p. 5-6 ziet emancipatie, in het bijzonder van specifieke groepen zoals vrouwen en jongeren, daarom als een normatief argument ten gunste van consultatie.

Commissie onderstreept dat een ruime consultatie het risico vermindert dat beleidsmakers eenzijdig gehoor geven aan groepen met een bevoorrechte toegang.⁷²

Dit veronderstelt wel dat degene die de consultaties organiseert voldoende tijd en inspanningen wil en kan verrichten om ervoor te zorgen dat de geraadpleegde personen daadwerkelijk een representatieve afspiegeling vormen van de doelgroep waarop de regeling zich richt. In het empirische deel van dit onderzoek willen we o.a. nagaan of dat ook automatisch steeds zo is. Dit lijkt op grond van bestaand onderzoek geen vanzelfsprekendheid. Wat Nederland betreft, hebben Stoter en Huls bijvoorbeeld vastgesteld dat bij de voorbereiding van wetgeving in de praktijk in hoofdzaak wordt afgegaan op de belangen van middelgrote tot grote organisaties of bedrijven.⁷³ Ondervertegenwoordigde en kwetsbare belangen worden nog wel eens over het hoofd gezien.⁷⁴ Dat is overigens de reden dat er in verschillende landen verplichtingen zijn om in het kader van impactanalyses specifieke aandacht te schenken aan effecten op doorgaans ondervertegenwoordigde belangen of moeilijk bereikbare doelgroepen. Lastig is bovendien om vooraf in te schatten in hoeverre vertegenwoordigers van belangenorganisaties of bedrijven daadwerkelijk het geluid van hun achterban op de juiste wijze vertolken. Naarmate die achterban groter en diffuser is, wordt het schetsen van een “representatief” beeld door de vertegenwoordiger(s) van de intermediaire organisatie lastiger.

De verschillende handleidingen die in het kader van dit onderzoek nader werden onderzocht, beklemtonen het aspect van representativiteit. De handleidingen dringen erop aan dat de consulterende overheid extra inspanningen doet om minder bereikbare groepen en personen te betrekken bij de besluitvormingprocedure. Dit roept op zichzelf weer nieuwe vragen op, want: wat mag worden aangemerkt als een “extra” inspanning en wanneer is sprake van een minder bereikbare groep? Bovendien, indien er sprake is van slechte bereikbaarheid, zal het doorgaans (achteraf) ook niet snel opvallen wanneer de betreffende groepen of personen niet geraadpleegd zijn.

c. Consultatie kan de positie van het parlement ten aanzien van de regering versterken.

Consultatie is geen vorm van directe democratie, die in de plaats komt van representatieve democratie.⁷⁵ Integendeel, consultatie kan de representatieve democratie juist versterken, door het publieke vertrouwen in de legitimiteit van wetgevende beslissingen te verzekeren, en als controle-instrument voor het parlement.

⁷² Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 5.

⁷³ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *o.c.*, 149.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ F. COENEN, *l.c.*, 7.

Wezenlijk in dat verband is dat de input die deelnemers aan een consultatie geven niet bindend is. Zo mogelijk nog belangrijker is dat de resultaten van consultatierondes “ongefilterd” het parlement bereiken, omdat anders niet verwacht mag worden dat er iets mee wordt gedaan. Hierbij dient men zich te realiseren dat departementen van nature niet graag bereid zullen zijn om “in hun eigen staart te bijten” door kritische geluiden uit consultaties een prominente rol in de toelichting bij een regeling te geven.

Het is de overheid die de uiteindelijke beslissing neemt, rekening houdend met de informatie die uit de consultatie naar voor komt, maar ook met eventuele andere belangen die ook een rol spelen. Zo wijst COENEN er bijvoorbeeld op dat een thema als duurzame ontwikkeling een moeilijk onderwerp is voor consultaties, omdat respondenten eerder hun onmiddellijke belangen laten spelen, en minder aandacht hebben voor de belangen van toekomstige generaties.⁷⁶

De Europese Commissie beklemtoont dat ruime consultatie in overeenstemming is met het concept van representatieve democratie. Ze verwijst daartoe naar de resolutie van het Europees Parlement betreffende het Witboek inzake Europese *governance*: *"De raadpleging van de betrokken actoren [...] kan alleen maar een aanvulling op en geen vervanging van de procedures en beslissingen van wetgevende en democratische geëgitimeerde instellingen zijn; in de wetgevingsprocedures kunnen alleen de Raad en het Parlement als wetgever verantwoordelijke beslissingen nemen [...]"*. De Commissie gaat er aldus van uit dat aan de betrokken partijen de mogelijkheid moet worden geboden om hun mening te uiten, maar niet om te beslissen.⁷⁷

Ook de Vlaamse SERV beklemtoont: “Uiteraard is een sterke betrokkenheid van de doelgroepen bij de totstandkoming van regelgeving geen inbreuk op ‘het primaat van de politiek’. Die betrokkenheid neemt immers niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen”.⁷⁸

De Europese Commissie wijst erop dat consultaties de wetgever juist een controle-instrument aanbieden aan de hand waarvan de activiteiten van de Commissie geëvalueerd kunnen worden. Op nationaal niveau betekent dit dat het parlement een instrument krijgt om de regering te controleren. Ook dit impliceert echter weer dat het parlement belangstelling heeft voor en kennis neemt van de resultaten die voortvloeien uit consultaties. Daar bestaat toch op heden geen zicht op, maar gelet op de

⁷⁶ F. COENEN, *l.c.*, 8.

⁷⁷ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 5.

⁷⁸ *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, 8.

beperkte onderzoekscapaciteit van het Nederlandse parlement is het zeker geen vanzelfsprekendheid dat consultaties een grote rol (gaan) spelen bij de controle van de regering.⁷⁹

d. Consultatiecriteria voor een democratisch wetgevingsproces

Om deze democratische doelstellingen waar te maken, dient consultatie te voldoen aan een aantal voorwaarden die terugkomen in de verschillende codes en handleidingen die in het kader van dit onderzoek werden onderzocht (sub I.4.)

Die voorwaarden zijn erop gericht alle belanghebbenden bij de consultatie te betrekken, ook degene die minder goed of niet georganiseerd zijn.

Transparantie hierover is vereist, zodat publieke controle bestaat op het integrale karakter van de consultatie. Dat voorkomt (het verwijt van) *regulatory capture* door de best georganiseerde belangengroepen.

Ten slotte moet de consultatie voldoende vroeg in het besluitvormingsproces aanvangen, zodat er rekening kan worden gehouden met de input. Over de timing van de consultaties, wordt verder nog ingegaan (sub I.3.3.).

De Europese Commissie onderstreept in het bijzonder dat bij de raadpleging betrokken doelgroepen moeten worden aangewezen op grond van heldere criteria.⁸⁰ De drempel voor deelname moet laag liggen. Feedback moet ten slotte de dialoog versterken en aantonen dat deelname zinvol is, wat stimulerend is voor deelname aan latere consultaties.

⁷⁹ Zie het REA-advies, Lof der eenvoud, Kamerstukken II 2006-2007, 30 942, nr. 2, dat juist om dit soort redenen pleit voor een versterking van de onderzoeksfunctie van het parlement.

⁸⁰ *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, 8.

Criteria met betrekking tot evaluatie als hoeksteen voor democratische, gelegitimeerde regelgeving

1. Consultatie moet **alle belanghebbende** partijen betrekken.
2. Consultaties moeten **ruim toegankelijk** zijn en een **lage drempel** hebben
3. Consultaties moeten **transparant** zijn over de gehanteerde methode en de geconsulteerde personen en organisaties
4. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingsproces en voorzie in een **redelijke termijn** voor input
5. Respondenten moeten **feedback** krijgen over de impact van hun respons op de verdere besluitvorming
6. Consultatierondes en resultaten moeten voor **een breed publiek beschikbaar** gesteld worden.

2.5. Potentiële nadelen van consultaties

a. Vertraging door verlenging van de beleidsketen?

Consultaties hebben niet noodzakelijk louter voordelen waar het gaat om de verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Een mogelijk probleem is de spanning tussen snelheid en kwaliteit van politieke besluitvormingsprocessen. Uitgebreide consultatieprocedures kunnen de besluitvorming vertragen en de kostprijs ervan verhogen.⁸¹ De huidige ervaringen met bestaande hulpmiddelen bij de voorbereiding van wetgeving, zoals allerlei toetsen en checklists, beloven op dit punt weinig goeds. Bonnes concludeert dat er in Nederland nog weinig onderzoek is gedaan naar de invloed ervan op de kwaliteit van de uitkomsten van wetgeving, maar dat er weinig reden is om op dat punt hoge verwachtingen te koesteren: a) omdat de huidige procedures inhoudelijk vaak nogal leeg zijn doordat er uitgegaan wordt van abstracte begrippen, zoals is regelgeving nuttig en noodzakelijk of uitvoerbaar en handhaafbaar. De vraag is of daar zo geformuleerd wel eenduidige antwoorden op te geven zijn en

⁸¹ R. MAES, *Bestuurswetenschap -2, 2^e editie*, Leuven, Acco, 1986, 104. Een ander mogelijk probleem situeert zich op het vlak van regeldruk. Zoals blijkt uit het onderzoek van STOTER en HULS, kan de zoektocht naar draagvlak leiden tot een grotere regeldruk. Hoe meer belangen behartigd worden, hoe meer details en uitzonderingen er te vinden zijn in de uiteindelijke regelgevende tekst. Een mogelijke oplossing is het inschakelen van de wetgevingsjuristen, die meer vrijheid moeten krijgen. Zie daarover het rapport van W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet! Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk*, 149, http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Wie%20draagvlak%20zoekt%20die%20regeldruk%20onmoet_tcm34-12220.pdf.

b) omdat veel van de bestaande toetsen e.d. uitgaan van een rationeel besluitvormingsmodel, terwijl het wetgevingsproces in werkelijkheid vaak niet (louter) gedomineerd wordt door rationele keuzes. Meer informatie leidt, volgens haar, lang niet altijd tot betere keuzes.⁸²

Gelet op het voorgaande is het de vraag of consultaties ook niet zullen leiden tot verlenging van de beleidsketen en dus tot vertraging van het wetgevingsproces. In het empirische deel van het onderzoek hopen wij hierop iets beter zicht te krijgen, tegelijkertijd past hier ook al de kanttekening dat doelmatigheid en democratie niet als absolute tegenpolen beschouwd mogen worden. Er bestaat een constante wisselwerking tussen deze waarden en er is steeds een afweging mogelijk. Al naargelang het probleem waarmee de wetgever geconfronteerd wordt, moet hij opteren voor een snelle eenzijdige aanpak of voor een uitgebreide dialoog met de burger.⁸³ De wetgever moet die afweging wel motiveren om de spelregels van de democratie te respecteren.

Daarnaast hangt de vraag naar de snelheid van het regelgevingproces af van de periode die wordt gemeten. Als gemeten wordt tot de datum van publicatie in het staatsblad, komt wetgeving sneller tot stand indien niet vooraf wordt geconsulteerd. Indien daarentegen beslissend is het moment is waarop goede, stabiele wetgeving daadwerkelijk geïmplementeerd is, dan zou wel eens kunnen blijken dat het mét consultatie sneller kan gaan, omdat bijvoorbeeld minder reparatiewetgeving nodig is.⁸⁴ Men dient ook hier dus niet enkel te denken aan tijdwinst op korte termijn. Het gevaar bestaat immers dat door het nalaten van consultatie gebreken optreden in de regelgeving die achteraf weer hersteld moeten worden. Wanneer er onvoldoende draagvlak blijkt te bestaan voor een voorstel, of er grove tekortkomingen zijn, gaat er vaak veel meer tijd (en geld) gemoeid met het rechtekken daarvan.⁸⁵

Verder heeft consultatie het voordeel dat het besluitvormingsproces meer gepland en gestructureerd verloopt, duidelijker wordt en vooral: meer op een langere periode betrekking heeft.⁸⁶ Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, en de overheid zichzelf meer tijd gunt om over problemen na te denken, zijn de mogelijkheden om de burger bij het beleid te betrekken, uitgebreider. *Ad hoc* besturen op een

⁸² J.M. BONNES, "Tien jaar na Voortvarend wetgeven: verbeter Haagse wetgevingsprocedures opnieuw", *RegelMaat* 2004/1, p. 23.

⁸³ MAES geeft enkele duidelijke voorbeelden, zij het mede vanuit het perspectief van de uitvoerende macht. Zo moet in een crisissituatie de snelheid primeren. Ook wanneer de wetgever een maatregel wil nemen die slechts effectief kan zijn als niemand er op voorhand van op de hoogte is, mag consultatie overgeslagen worden, bijvoorbeeld als de consultatie een kapitaalvlucht op gang zou brengen. Daarentegen vraagt het uitbouwen van bijvoorbeeld een bejaardenbeleid, veel inspraak en overleg met de betrokken bevolkingsgroep om het project te doen slagen. Zie R. MAES, *Bestuurswetenschap -2, 2^e editie*, Leuven, Acco, 1986, 104.

⁸⁴ Zie terzake: SERV, *Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen*, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007.

⁸⁵ Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *o.c.* 322.

⁸⁶ INSTITUUT VOOR BESTUURSWETENSCHAPPEN, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, deel 2, Eindrapport, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975, 247.

korte termijn is in die optiek een absolute rem op de democratisering van het beleid.⁸⁷ Consultaties vormen op deze manier beschouwd ook drempel tegen gelegenheidswetgeving, welke is ingegeven door de (politieke) waan van de dag. In die zin kunnen consultaties ook als een “bezinningsperiode” fungeren die erop gericht is om vooraf te reflecteren op nut en noodzaak van een voorgenomen wettelijke regeling gelet op de problemen waarvoor deze een oplossing beoogt te bieden.

b. Aantasting van het primaat van de politiek?

Het werken met consultaties kan worden gezien als een uiting van meer aandacht voor de inventarisatie van feiten en belangen in het wetgevingsproces voorafgaand aan de politieke besluitvorming in de Staten-Generaal. Binnen de context van een grotere nadruk op *ex ante* evaluatie van wetgeving worden consultaties wel gezien als bewijs voor een toenemende nadruk in het wetgevingsbeleid op “*evidence-based lawmaking*”.⁸⁸ Daar is natuurlijk niets op tegen, temeer niet omdat in vrijwel alle richtsnoeren voor het consulteren wordt benadrukt dat consultaties niet bedoeld zijn om de politieke besluitvorming te vervangen.

Hiermee is echter niet gezegd dat consultaties een “politiek neutraal” hulpmiddel zijn. Zo heeft MEUWESE erop gewezen dat het Europees Parlement reguleringsimpactanalyses, met inbegrip van consultaties, wel gebruikt om de besluitvorming in de Europese Commissie te beïnvloeden in de richting van de keuzes voor bepaalde beleidsalternatieven, bij gebreke van andere juridische middelen om de Commissie te dwingen haar wetgevingsinitiatieven beter te motiveren.⁸⁹ Anderen, zoals MATHER en VIBERT hebben erop gewezen dat binnen de Raad van Ministers een onderhandelingscultuur bestaat waarin informatie die voortvloeit uit RIA’s en consultaties natuurlijk gemakkelijk gebruikt kan worden door lidstaten om hun onderhandelingspositie te versterken.⁹⁰

Dit laatste geldt natuurlijk niet exclusief voor consultaties in de sfeer van de Europese regelgeving. Ook voor de Nederlandse situatie is het van belang om te beseffen dat consultaties onbedoeld inzet kunnen worden van politieke strijd. Met name bij controversiële wetgeving zullen voor- en tegenstanders geneigd zijn om te zoeken naar middelen om hun argumenten voor of tegen (bepaalde onderdelen van) de regeling te onderbouwen. Consultaties kunnen daarbij behulpzaam zijn, zoals dat ook geldt voor wetenschappelijk onderzoek. In zekere zin levert dat een paradoxale situatie op in die

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Zie R.A.J. VAN GESTEL, “Evidence-based lawmaking and the quality of legislation: Regulatory impact assessments in the European Union and the Netherlands”, in H. SCHÄFFER en J. ILIOPOULOS-STRANGAS (eds.), *State modernization in Europe*, Sakkoulas/Berliner Wissenschafts-Verlag/Bruylant, 2007, p. 139-165.

⁸⁹ A. MEUWESE, “Informing the EU legislator through impact assessments”, ECPR/CRI conference 2006. *Frontiers of Regulation. Assessing Scholarly Debates and Policy Challenges*, University of Bath, September 7th-8th (forthcoming).

⁹⁰ G. MATHER and F. VIBERT, *Evaluating better regulation: building the system*, European Policy Forum, London, 2006, p. 6.

zin dat naarmate de kwaliteit van consultaties toeneemt en zij meer gewicht krijgen in het wetgevingsproces tevens het risico groter wordt dat de uitkomsten ervan een sterkere politieke lading krijgen. Zeker wanneer consultaties bijvoorbeeld duidelijk wijzen in één bepaalde richting (bijv. een bepaald beleidsalternatief), zal men in de sfeer van de politieke besluitvorming toch vaak iets uit te leggen hebben wanneer vervolgens met grote regelmaat niettemin voor een andere weg wordt gekozen. Juridisch kan en mag dat natuurlijk (de kern van het primaat van de politiek is dat het gaat om vertegenwoordiging waardoor de wil van de meerderheid niet onverkort hoeft te worden overgenomen), maar de vraag is of het ook feitelijk altijd zo zal werken. Ook hier is de al eerder genoemde relatie met ‘*consultation fatigue*’ relevant, aangezien te verwachten valt dat wanneer in de politieke besluitvorming resultaten van consultaties regelmatig genegeerd worden, de bereidheid tot coöperatie afneemt.

3. Het verloop van de consultatieprocedure

Het verloop van de consultatieprocedure hangt af van het antwoord op enkele sleutelvragen, zoals:

- waarover wordt geconsulteerd (3.1.)
- wie wordt geconsulteerd (3.2.)
- wanneer wordt geconsulteerd (3.3.)
- hoe wordt geconsulteerd (3.4.) en
- en wat gebeurt er met de resultaten van de consultatie (3.5.).

Dit alles wordt gekaderd in een meer algemeen consultatiebeleid (par. 3.6).

In deze paragraaf worden deze verschillende vragen besproken en aangevuld met aanbevelingen die volgen uit de voor dit onderzoek geconsulteerde handleidingen.

Vooraf wordt echter nog onderscheid gemaakt tussen **formele** en **informele** consultaties.

Formele consultaties zijn voorgeschreven in de regelgevingprocedure. Vaak gaat het in dat geval om de raadpleging van bestaande adviesorganen – bijvoorbeeld de Raad van State – , maar dat is niet noodzakelijk het geval. In het kader van een verplichte *notice and comment* procedure kan het bijvoorbeeld ook om de raadpleging van individuen gaan.⁹¹

Informele consultaties zijn doorgaans niet geïnstitutionaliseerd in de vorm van een op schrift gesteld consultatiebeleid en vormen in elk geval geen wettelijk verplicht onderdeel van de formele

⁹¹ Voor voorbeelden, zie http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm

besluitvormingsprocedure, maar worden uitgevoerd op facultatieve basis. Zij kunnen wel formele consultaties aanvullen of vooropgaan.

Informele consultaties kunnen zowel bij bekende adviesorganen gebeuren, los van wettelijke verplichtingen, als bij minder bekende organisaties of natuurlijke personen. Informele consultaties kunnen eveneens deel uitmaken van een formele procedure. In dat geval gaat het om indirecte consultatie: de overheid doet in een formele procedure beroep op een adviesorgaan, dat zelf informele consultaties met zijn achterban organiseert.⁹²

Dat een consultatie niet wettelijk verplicht is, betekent bovendien niet dat het raadplegen van bepaalde belangenorganisaties of deskundigen door een departement niet als verplichtend kan worden ervaren. In de perceptie kan het met andere woorden zo zijn dat het raadplegen van bepaalde partijen niet kan worden gemist.

Omgekeerd kunnen formele consultaties louter *pro forma* worden gehouden, waardoor ten onrechte de indruk wordt gewekt van een cultuur van raadpleging sprake is.

In het geval van formele consultaties heeft de wetgever op voorhand reeds geoordeeld dat consultaties vereist zijn. Dat heeft consequenties voor de verdere procedure. Zo zal de toepassing van het evenredigheidsbeginsel niet kunnen uitwijzen dat in een specifiek geval geen consultatie nodig is, tenzij de wet hiertoe een uitzonderingsgrond biedt. Afhankelijk van de keuzeruimte die de wet biedt, zullen ook andere keuzemogelijkheden – bv. op welk tijdstip wordt geconsulteerd, wie wordt geconsulteerd, welke termijn wordt gelaten voor consultatie – worden beperkt.

3.1. Waarover wordt geconsulteerd?

De vraag waarover wordt geconsulteerd, kan twee zaken betreffen:

- welk document wordt ter consultatie voorgelegd?
- over welke specifieke vraag of probleemstelling wordt geconsulteerd?

a. Welk document wordt ter consultatie voorgelegd?

In dit onderzoek gaat de aandacht naar consultaties over ontwerpregelgeving. In het kader van de regelgevingprocedures kan men echter ook andere documenten ter consultatie voorleggen. In chronologische volgorde gaat het dan over:

- conceptnota's (bv. witboek, groenboek)

⁹² D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *o.c.*, 10.

- RIA's (bv. de praktijk in Canada om RIA's steeds voorafgaand bekend te maken). Deze RIA's kunnen op hun beurt weer gebaseerd zijn op consultaties.
- een specifiek consultatiedocument (vb. de praktijk in het VK)
- ontwerpregelgeving
- bestaande regelgeving in het kader van *ex post* evaluatie.

Deze consultaties kunnen op gemengde wijze worden gehanteerd, door het gehele regelgevingproces heen: consultaties over conceptnota's kunnen bijvoorbeeld gevolgd worden door consultaties over een specifiek document of over ontwerpregelgeving.

COENEN wijst erop dat het publiek eerder bereid zal zijn om deel te nemen aan een consultatieronde wanneer de consultatie niet strategisch beleid betreft, maar een meer concrete beslissing waarvan het gemakkelijker kan inschatten welke de concrete impact ervan voor hen zal zijn.⁹³ Aan de andere kant is de doorwerking van de resultaten van consultaties in beleidsbeslissingen doorgaans kleiner naarmate consultaties meer naar het einde van beleidsprocessen worden georganiseerd⁹⁴.

b. Over welke specifieke vraag of probleemstelling wordt geconsulteerd?

Grosso modo kan een onderscheid worden gemaakt tussen “gerichte” en “niet gerichte” consultaties.

In een **gerichte consultatie** worden gerichte vragen gesteld om specifieke informatie te verkrijgen of meningen te peilen over bepaalde facetten.

Deze methode wordt in veel Angelsaksische landen en door de Europese Commissie gehanteerd door middel van *consultation papers*, die vaak eindigen met een lijst van vragen waarover men input wil.

Bij **niet gerichte consultatie** ontbreken gerichte vragen. Zo wordt bijvoorbeeld een (ontwerp van) wettekst voorgelegd, zonder aan te geven over welke probleemstelling precies reactie gewenst is. Dit sluit aan bij de consultatiepraktijk die in Nederland lange tijd gebruikelijk was. Wetsontwerpen of, vaker nog, ontwerp-AMvB's werden in bepaalde gevallen gedurende een zekere periode ter commentaar voorgelegd door middel van bijvoorbeeld publicatie in de Staatscourant.

Wanneer *stakeholders* worden geconsulteerd om meningen te horen en zo het maatschappelijk draagvlak te evalueren, wordt in literatuur en handleidingen aanbevolen om zowel bij gerichte als

⁹³ F. COENEN, *l.c.*, 7.

⁹⁴ Zie hierover P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE, *Wie maakt de Wet?*, Brugge, die Keure, 2006.

ongerichte consultaties te wijzen op mogelijke alternatieve voorstellen en om respondenten ruimte te geven om zelf alternatieven te formuleren.⁹⁵

3.2. Wie wordt geconsulteerd?

a. Belanghebbenden en deskundigen

Consultaties kunnen plaatsvinden bij twee soorten van respondenten: belanghebbenden en deskundigen.

Zo maakt de Europese Commissie bijvoorbeeld onderscheid tussen enerzijds *expertencomités* die bestaan uit ambtenaren uit de verschillende lidstaten met een specifieke expertise op het terrein van de voorliggende regelgeving, en anderzijds *consultatieve comités* die bestaan uit belangengroepen⁹⁶.

De Europese Commissie besteedt in dat opzicht bijzondere aandacht aan maatschappelijke organisaties: sociale partners, consumentenorganisaties, NGO's zoals milieuorganisaties, mensenrechtenorganisaties, liefdadigheidsinstellingen, onderwijs- en opleidingsorganisaties, enz., CBO's (*community-based organisations*) zoals jongerenorganisaties, gezinsbonden en alle organisaties die burgers betrekken bij het lokale en gemeentelijke bestuur; religieuze gemeenschappen. De Canadese *Guidelines* voorzien ook in een aantal voorbeelden van belanghebbenden: burgers en verenigingen, de Aboriginals, deelstaten en gemeenten, buitenlandse regeringen, vakbonden, internationale organisaties, ondernemingen, enz.⁹⁷

Daarnaast worden ook regelmatig deskundigen geconsulteerd. Hun expertise en objectieve visie kan het beleid ondersteunen of op zwakke punten wijzen, en helpen om het beleid te realiseren op de meest efficiënte wijze.

Voor een goed regelgevingproces is vaak de *input* van zowel belanghebbenden als deskundigen nodig. Consultatie van doelgroepen is onder meer nodig om te voorkomen dat besluitvorming, gebaseerd op het oordeel van deskundigen, cognitieve gebreken vertoont. Die zijn vaak het resultaat van oogkleppen

⁹⁵ R. MURRAY, "Citizens' Control of Evaluations and a Different Role for Politicians", in X. (ed.), *Measuring Success: Evaluation Tools for Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)9, 3-4 en de UK *Code of Practice on Consultation*, 2004, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/REGULATION/documents/consultation/pdf/code.pdf>, crit. 2.2. en 2.3.

⁹⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Buitenlands Beleid, Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen, <http://www.wetsmatiging.be/downloads/DraaiboekEuropa.pdf>.

⁹⁷ *Guidelines for effective regulatory consultations*, p. 2.4.

die deskundigen na verloop van tijd blijken te ontwikkelen.⁹⁸ Consultaties van deskundigen kunnen er op hun beurt echter voor zorgen dat het ontstaan van “tunnelvisie” bij de departementen wordt tegengegaan als gevolg van het feit dat deze zijn overtuigd van de kwaliteit van hun eigen regelgevingsontwerp. Dat veronderstelt wel dat bij consultatie niet enkel wordt gezocht naar bevestiging door de manier waarop deskundigen of belanghebbenden worden geselecteerd of de wijze waarop de vragen zijn ingericht.

De consultatie kan verlopen via geïnstitutionaliseerde adviesorganen of rechtstreeks met personen of niet geïnstitutionaliseerde belangengroepen.⁹⁹

Kenmerkend is dat deze belanghebbenden en deskundigen extern zijn aan het besluitvormende orgaan. De overheid gaat in wezen op zoek naar belanghebbenden die getroffen worden door het beleid of die daaromtrent deskundigheid bezitten, maar er zelf niet over kunnen beslissen. Juist deze open, externe visie kan problemen blootleggen of nieuwe opties aantonen.

Externe organen kunnen evenwel ook overheidsdiensten zijn, zoals bv. lokale besturen of uitvoerende organen.

b. Gesloten en open consultaties

De overheid kan consultaties zeer specifiek of juist zeer open organiseren.

Gesloten consultatie houdt in dat specifieke organen of doelgroepen worden geconsulteerd omwille van hun specifiek belang bij de materie of omwille van hun specifieke deskundigheid. Deze vorm van consultatie zal vooral plaatsvinden binnen een welbepaalde materie of wanneer al een concreet voorstel voorligt dat bijvoorbeeld een nauwkeurig omschreven doelgroep raakt of een technische materie behelst waarvan verwacht mag worden dat het raadplegen van brede groepen weinig op zal leveren en qua inspanningen zijn doel voorbij schiet. In het geval van een louter gesloten consultatie bestaat het gevaar dat achteraf toch blijkt dat relevante *stakeholders* over het hoofd zijn gezien, zodat de uiteindelijke beslissing niet op een volledig geïnformeerde en integrale belangenafweging berust.

Bij **open consultatie** wordt dan weer getracht om zoveel mogelijk *stakeholders* te bereiken en zoveel mogelijk input te krijgen over het te voeren beleid. Er wordt gepeild naar de mening van het brede publiek, van ‘de maatschappij’. Het Internet is in toenemende mate een bruikbaar medium voor deze

⁹⁸ J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, “Cognitive Psychology and Optimal Government Design”, *Cornell L. Rev.* 2002, 589.

⁹⁹ *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 4.

soort van consultatie, hoewel thans nog altijd geldt dat bepaalde groepen (bijv. ouderen) een beperktere toegang hebben tot de online wereld. Bovendien vallen open consultaties soms ten prooi van ‘professionele klagers’, of een onevenwichtig groot aandeel opmerkingen van een kleine groep mensen die de tijd nemen om op eender wat hun mening te spuien. Ook voor Internetconsultaties geldt bovendien dat ze alleen kunnen werken wanneer bestaande ‘*motivational barriers*’ bij geconsulteerden overwonnen worden.¹⁰⁰ Open consultatie kan evenwel ook meer afgebakend gebeuren, in die zin dat niet het grootst mogelijk aantal personen dient te worden geconsulteerd. Dat kan bijvoorbeeld door focusgroepen en testpanels te consulteren in plaats van een algemene internetconsultatie uit te voeren.

De keuze tussen open of gesloten consultatie hangt mede af van het doel van de consultatie. In alle onderzochte handleidingen komt de zorg tot uiting voor een open consultatie die de inbreng verzekert van alle belanghebbende partijen.¹⁰¹ Dat is vooral relevant indien de consultatie tot doel heeft maatschappelijk draagvlak te creëren.¹⁰² Wanneer het doel erin bestaat deskundig advies te verkrijgen, zal in de regel een gesloten consultatie van deskundigen volstaan.¹⁰³

In de onderzochte handleidingen, die vooral open consultaties voor ogen hebben, komen twee constanten tot uiting:

- de noodzaak om vooraf de belanghebbende partijen goed te identificeren;
- de noodzaak om bijkomende inspanningen te doen om minder goed georganiseerde groepen of personen te bereiken.

Tegelijk moeten de doelgroepen voldoende afgebakend worden. Te ruime of te frequente consultatie kan leiden tot consultatiemoedigheid.

Bij het bepalen van de omvang van de consultatie moet dus een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak om alle belanghebbende partijen te betrekken, maar anderzijds de doelgroepen voldoende af te bakenen en niet te overvragen. Dat evenwicht moet bij elk wetsontwerp gezocht worden. Zo heeft het weinig zin om het brede publiek te consulteren over hele specialistische en juridisch-technische materies als bv. het faillissementsrecht.

¹⁰⁰ Zie daarover C. COGLIANESE, “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future”, *Duke Law Journal*, March 2006. Ook beschikbaar via: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912660.

¹⁰¹ Zie voorts ook L.J. FREWER en G. ROWE, “Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues”, in *Measuring Success, o.c.*, 47, die dit formuleren als een criterium voor de evaluatie van consultatie- en participatieprocessen.

¹⁰² *Possible Approaches to Good Practices on Transparency and Consultation in the Field of Trade and Environment*, Parijs, OECD, 2001, COM/ENV/TD(2001)98, p. 5.

¹⁰³ *Idem*.

c. Representativiteit van belangenorganisaties

In onderzoek uit 2006 stellen Stoter en Huls vast dat er een legitimatieprobleem kan schuilen wat de vertegenwoordigers van belangenorganisaties betreft.¹⁰⁴ Zo is het mogelijk dat de vertegenwoordiger van een bepaalde belangengroepering in belangrijke mate invloed uitoefent op de inhoud van de regelgeving, terwijl toch niet alle belangen binnen de sector optimaal behartigd werden.¹⁰⁵ De “vertegenwoordigers” die rechtstreeks contact hebben met beleids- en wetgevingsjuristen, kunnen een eigen positie innemen die niet noodzakelijk representatief is voor hun achterban. In het Nederlandse compromismodel past het echter niet dat ambtenaren al te indringende vragen stellen over de representativiteit van de belangengroepen waarmee ze aan tafel zitten en van de aanwezige vertegenwoordigers.¹⁰⁶ De overheid beschouwt die vraag als een probleem voor de sector zelf, maar vanuit het oogpunt van wetgevingskwaliteitsbeleid heeft de wetgever zelf er natuurlijk ook belang bij dat consultaties niet een te eenzijdig beeld van de werkelijkheid schetsen.¹⁰⁷

Stoter en Huls bevelen aan om het consultatieproces zo in te richten dat de overheid zo weinig mogelijk afhankelijk is van (een paar) invloedrijke lobbygroepen. Aanvullende consultatie van individuele belanghebbenden kan daarbij helpen, bijvoorbeeld via Internet.¹⁰⁸ Daarnaast mag de overheid niet vergeten ook een stem te geven aan niet- of minder goed vertegenwoordigde belangen, aangezien het bij wetgeving steeds hoort te gaan om een belangenafweging uit algemene gezichtspunten.¹⁰⁹ Die aanbeveling stemt overeen met wat is terug te vinden in buitenlandse consultatiehandleidingen.¹¹⁰

d. Het bereiken van stakeholders

Om ervoor te zorgen dat personen die men wil consulteren daadwerkelijk deelnemen aan de consultatie, dient de drempel zo laag mogelijk te worden gehouden.

In het geval van open consultaties formuleren de diverse consultatiehandleidingen een voorkeur voor bekendmaking en deelname via Internet. Tegelijk wordt gewaarschuwd voor personen die mogelijk geen toegang hebben tot Internet. Aanvullende communicatiekanalen zijn dus vereist. Om deelname te bevorderen en consultatiemoedigheid te voorkomen, dient de consultatie tegelijk informatief en duidelijk

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld de onderzochte casus over warmtekrachtkoppeling en de rol van de COGEN, W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *o.c.*, 53.

¹⁰⁶ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *o.c.*, 149.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Zie verder, par. V.

zijn, maar ook beknopt. Informatie moet worden gegeven over het voorwerp van consultatie: achtergrond, probleemstelling evenals de specifieke vragen en (alternatieve) voorgestelde maatregelen. Daarbij dient ruimte te worden gelaten aan de respondenten om alternatieven voor te stellen of niet gedekte probleempunten aan te duiden. Eveneens dient informatie te worden verstrekt over aspecten die niet voor wijziging vatbaar zijn, bv. omdat ze voortvloeien uit Europese richtlijnen. Informatie dient eveneens verstrekt te worden over de consultatieprocedure zelf. Zo dient onder meer duidelijk aangeduid worden bij wie respondenten terecht kunnen voor vragen, opmerkingen en klachten.

Ook het tijdschema voor de consultatie en de verwerking van resultaten dient te worden meegedeeld. Eveneens dienen de respondenten in kennis worden gesteld van bepaalde wetgeving die terzake geldt, bv. wetgeving met betrekking tot toegang tot overheidsinformatie of privacybescherming. De informatie moet duidelijk gecommuniceerd worden, waarbij zo weinig mogelijk jargon wordt gehanteerd. De informatie moet ten slotte beknopt zijn. De Britse Code beveelt in dit verband aan om te voorzien in een samenvatting van maximum twee pagina's, op grond waarvan respondenten kunnen beoordelen of de consultatie op hen van toepassing is.¹¹¹

Criteria m.b.t. de geconsulteerde personen en organen

1. Zorg normaliter voor een open maar afgebakende consultatie, waarin alle *stakeholders* worden geïdentificeerd en betrokken.
2. Zorg voor een lage drempel voor deelname aan consultaties.
3. Wees informatief, duidelijk en beknopt over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.

3.3. Wanneer wordt geconsulteerd?

a. Consultaties doorheen het wetgevingproces

Consultaties kunnen plaatsvinden tijdens het gehele wetgevingproces: vanaf het uittekenen van nieuw beleid (*ex ante*) tot het moment van evaluatie *ex post*.

¹¹¹ *Code of Practice on Consultation*, criterium 3.2.

Als middel om regelgeving *ex post* te evalueren, worden consultaties vaak gehanteerd door *Law (Reform) Commissions*, die gebruikelijk zijn in zuivere of gemengde *common law* landen.¹¹² In dat geval hebben publieke consultaties nog een bijkomend voordeel. Zij bevorderen de implementatie van de evaluatierapporten die door de onafhankelijke *Law Commissions* worden afgeleverd, doordat de aanbevelingen worden gelegitimeerd door een breed draagvlak.¹¹³

Wanneer de evaluatie *ex post* uiteindelijk leidt tot wetswijzigingen of nieuwe regelgeving, wordt het onderscheid tussen consultaties als onderdeel van een evaluatie *ex ante* en consultaties als onderdeel van een evaluatie *ex post* eerder academisch.

In de literatuur en de diverse consultatiehandleidingen is men het erover eens dat (publieke) consultaties zo vroeg mogelijk moeten aanvangen.¹¹⁴ Dat is het ogenblik waarop de respondenten de meeste invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Consultaties mogen niet worden uitgevoerd, enkel omdat ze als ‘*good practice*’ worden omschreven, terwijl de eigenlijke beslissing in werkelijkheid reeds gevallen is.¹¹⁵

De Canadese handleiding wijst erop dat consultaties reeds moeten plaatsvinden nog vóór de beslissing om regelgevend optreden werd genomen. Consultaties zijn immers ook geschikt om na te gaan welk instrument meest gepast is om overheidsdoelstellingen te realiseren.¹¹⁶

De vraag blijft echter wat dan precies ‘voldoende vroeg’ is. Hier doet zich een spanning voor tussen het gericht kunnen raadplegen van deskundigen en belanghebbenden, hetgeen veronderstelt dat er al een min of meer concreet voorstel is, en tegelijkertijd het nog voldoende open zijn van de voornemens zodat er nog significante wijzigingen kunnen worden aangebracht. Het kiezen van het juiste moment voor consultaties vormt daarmee een achilleshiel binnen het beleid inzake *ex ante* evaluatie van wetgeving.

De meeste handleidingen bevelen bovendien aan de consultaties uit te voeren doorheen het gehele consultatieproces. Brede consultaties in de aanvangfase kunnen aangevuld worden door meer gerichte consultaties in een latere fase, met het oog op het verwerven van specifieke of meer gedetailleerde informatie, en opnieuw bredere consultaties met deels andere doelgroepen in een eindfase.

¹¹² Zie W.H. HURLBURT, *Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, Edmonton, Canada, Juriliber, 1986, 317-359. Specifiek over de werkmethode van de Zuid-Afrikaanse Law Commission, zie P. POPELIER, “Institutionalising the evaluation and revision of the law – the South African Law Commission”, in J. DE GROOF, R. MALHERBE en A. SACHS, *Constitutional Implementation in South Africa*, Gent, Mys & Breesch, 2000, 80-83.

¹¹³ Zie eveneens L. JOHANNESSEN, L. KLAAREN en J. WHITE, “A motivation for legislation on access to information”, *SA Law Journal* 1995, 51.

¹¹⁴ Wat publieke consultaties betreft, zodra maatschappelijk waarden een belangrijk aspect vormen voor de ontwikkeling van beleid, aldus L.J. FREWEN en G. ROWE, “Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues”, in *Measuring Success, o.c.*, 47.

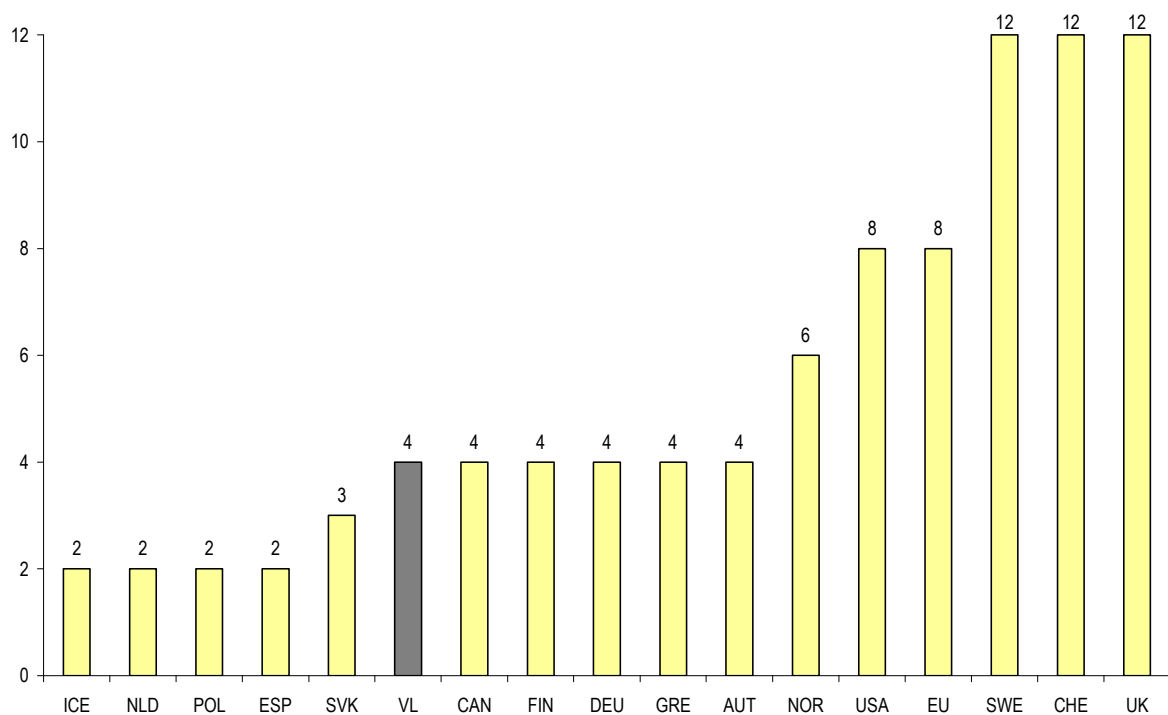
¹¹⁵ *Possible Approaches to Good Practices on Transparency and Consultation in the Field of Trade and Environment*, Parijs, OECD, 2001, COM/ENV/TD(2001)98, p. 4.

¹¹⁶ *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 2.

b. *Timing en redelijke termijn*

Een goede timing van de consultatie maakt het mogelijk om respondenten voldoende tijd te geven voor respons. Over de precieze termijn bestaan uiteenlopende richtlijnen tussen landen. Dat blijkt uit een enquête van de OESO over het wetgevingsbeleid die in 2005 werd afgenomen bij de lidstaten. In die enquête werd ook gevraagd naar de gebruikelijke (minimale) consultatietermijn bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. De onderstaande figuur bevat de resultaten. De Ierse handleiding legt uitdrukkelijk geen welbepaalde consultatietermijn op, de Europese Commissie kiest voor een termijn van ten minste acht weken, de Britse Code voor een termijn van ten minste twaalf weken, behoudens gemotiveerde uitzonderingen, bv. wegens hoogdringendheid, door Europa opgelegde termijnen of omdat het gaat over amendementen in het licht van reeds eerder gehouden consultaties.¹¹⁷

Minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving (aantal weken, 2005)¹¹⁸



Alleszins moet voorzien worden in een termijn die de respondenten in staat stelt om de probleemstelling zorgvuldig te analyseren en hun standpunten voor te bereiden. Daarbij moet

¹¹⁷ *Code of Practice on Consultation*, 2004, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/REGULATION/documents/consultation/pdf/code.pdf>, criterium 1.5. en 1.7.

¹¹⁸ Op basis van OESO, *Regulatory Quality Indicators Report*, Parijs, OECD, 2006 en SERV, *Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen*, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007

bijvoorbeeld rekening gehouden worden met vakantieperiodes. Bij consultatie van representatieve organisaties dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de tijd die zij nodig hebben om hun achterban te raadplegen.¹¹⁹

Criteria m.b.t. de timing van de consultatie

1. Richt consultatie in **doorheen het gehele besluitvormingproces**. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.
2. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de consultatieronde.

3.4.Hoe wordt geconsulteerd?

De vraag “hoe wordt geconsulteerd” heeft betrekking op twee aspecten:

- de consultatietechniek waarvan gebruik wordt gemaakt om input te verwerven;
- het consultatieproces en de attitude van de consulterende ambtenaren.

a. De consultatietechniek

Er bestaan vele manieren waarop consultaties kunnen verlopen. Er bestaan formele en informele, gestructureerde en ongestructureerde, gerichte en niet gerichte consultaties. Daarnaast kan er een verschil bestaan naargelang de gehanteerde methode.

De verschillende consultatiehandleidingen passen in dat verband het evenredigheidsbeginsel toe. De aard van de consultatie moet in verhouding staan tot het belang van de regelgeving, waarbij ook rekening wordt gehouden met de noodzakelijke voortgang en de kosten van consultatie.

Toepassing van dat beginsel spreekt eigenlijk voor zich, maar het moge duidelijk zijn dat het ook weinig houvast biedt in de wetgevingspraktijk waar het gaat om het kiezen van methoden en technieken voor consultaties.

Om redenen van validiteit is het daarom van belang dat de keuze voor een bepaalde consultatiemethodiek wordt uitgewerkt in handleidingen of draaiboeken voor de totstandkoming van wetgeving. Op die manier is het namelijk voor derden ook navolgbaar en dus falsifieerbaar hoe de

¹¹⁹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 13, 2.1.c.

resultaten van een consultatieronde tot stand zijn gekomen en welke waarde eraan gehecht moet worden. De Canadese *Regulatory Process Management Standards*, die deel uitmaken van het door de regering goedgekeurde wetgevingsbeleid, beveelt in dat kader bovendien aan dat bij de consultatiemethode zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij een eventuele voorkeur van *stakeholders* voor een bepaald consultatiemechanisme.¹²⁰ Ook dat lijkt een verstandig advies, maar in de praktijk zal het niet altijd bij voorbaat duidelijk zijn wat precies die voorkeur is en in hoeverre die breed gedeeld wordt.

Soorten consultaties

- Formele en informele consultaties
- Open en gesloten consultaties
- Gestructureerde en ongestructureerde consultaties
- Gerichte en niet gerichte consultaties
- Consultaties naargelang de gehanteerde methode

Formele vs. informele, open vs. gesloten consultaties evenals gerichte vs. niet gerichte consultaties werden hierboven reeds besproken. Hier wordt nog ingegaan op gestructureerde vs. ongestructureerde consultaties, en op diverse consultatiemethodes.

- ***Gestructureerde en niet gestructureerde consultaties***

Een **gestructureerd consultatieproces** impliceert een omschrijving van doelstelling en voorwerp van consultatie, de identificatie van de doelgroep voor consultatie, het formuleren van vragen die dienen te worden gesteld, het voorzien in informatie en het verkrijgen en analyseren van antwoorden.¹²¹

Deze methode heeft als voordeel dat ze het goede verloop van de consultatie waarborgt.

Dat is ook van belang voor de verantwoording van het eindproduct, de finale beslissing. Door de systematische aanpak en de neerslag in documenten of digitale bestanden, is het duidelijk welke raadplegingen of adviesronden er hebben plaatsgevonden en eventueel zelfs in welke mate ze wegen op het eindresultaat. Dat laat toe na te gaan of de overheid een redelijke belangenafweging heeft gemaakt.

¹²⁰ *Government of Canada Regulatory Policy*, November 1999, p. 11.

¹²¹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 3.

Bij **niet gestructureerde consultaties** is dat alles niet het geval. Deze consultaties verlopen eerder *ad hoc*. Zij kunnen soms erg beperkt in omvang zijn, bv. wanneer ze bestaan uit een eenvoudig telefoontje of e-mailverkeer.

Het nadeel hiervan is dat er weinig waarborgen zijn voor een goed verloop van de consultaties. Vaak is daardoor niet duidelijk of deze consultaties wegen op de uiteindelijke besluitvorming en of er evenwicht bestaat in de belangen die bij de afweging in aanmerking zijn genomen.

Niet gestructureerde consultaties zijn, omwille van deze nadelen, voornamelijk te overwegen om meer gestructureerde consultaties voor te bereiden. De Canadese *Guidelines for Effective Regulatory Consultations* wijzen er bijvoorbeeld op dat op die manier reeds input kan gevraagd worden van *stakeholders* met betrekking tot de wijze waarop de eigenlijke consultatie het best kan uitgevoerd worden.¹²² Ook de Britse consultatiecode beveelt aan mogelijke *stakeholders* reeds te contacteren vóór de aanvang van de gestructureerde consultatie.¹²³

Eventueel kan men via niet gestructureerde consultaties ook informatie verkrijgen over een bepaald technisch gegeven, dat op zich bepalend is voor de formulering van een technische maatregel maar niet het voorwerp vormt van een belangenafweging. Dat impliceert wel dat men zeker weet welke personen over die informatie beschikken. Het opvragen van dergelijke informatie kan overigens ook gebeuren naast een consultatieronde over meer fundamentele regels.

- **Consultatietechnieken**

Consultaties kunnen verschillen naargelang de techniek die gehanteerd wordt. De precieze techniek wordt gekozen afhankelijk van de materie, de omvang en bereikbaarheid van de *stakeholder* en de middelen die ter beschikking staan.

De handleidingen die in diverse landen werden ontwikkeld, geven verschillende voorbeelden van consultatietechnieken.¹²⁴ Onder andere de Ierse consultatiehandleiding is hier interessant, omdat de voor- en nadelen van elke techniek worden aangestipt.

Technieken die worden aangestipt zijn onder meer:

- schriftelijke consultaties: inzameling van schriftelijke reacties op basis van een publiek gepubliceerd consultatiedocument
- internetconsultaties

¹²² *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 6.

¹²³ *Code of Practice on Consultation*, crit. 1.3.

¹²⁴ Zie in het bijzonder VIWTA i.s.m. de Koning Boudewijnstichting, *Participatieve methode*, 2006, te vinden op http://www.viwta.be/content/nl/new_Handboek_voor_participatie.cfm.

- meldpunt voor klachten en commentaar
- publieke meetings
- workshops
- focusgroepen
- testpanels
- adviesorganen
- face-to-face interviews
- burgerpanels
- opiniepeilingen
- openbaar onderzoek
- notice and comment

In de praktijk komen schriftelijke consultaties het vaakst voor. In de Britse code worden zij ook als de regel naar voor geschoven. In alle handleidingen en in de literatuur wordt echter gewezen op het bestaan van diverse consultatietechnieken en de noodzaak om deze in te zetten afhankelijk van de doelstelling en het voorwerp van de consultatie en de omvang en aard van de geconsulteerde personen. De Europese, Ierse, Canadese en Vlaamse handleidingen wijzen in dat verband ook op het evenredigheidsbeginsel, mede in het licht van de kosten verbonden aan een consultatieprocedure. De OESO beschouwt alleszins de *notice and comment* procedure als een minimum.

De Ierse handleiding wijst er in het bijzonder op dat schriftelijke procedures vaak vervallen in formalisme en jargon, en tijdsintensief is.¹²⁵

Interessant is het voorstel van de Europese Commissie, om permanente raadplegingmechanismen in te stellen, zoals Business Test Panels, die op een snelle en gestructureerde manier kunnen reageren op nieuwe initiatieven.¹²⁶

Ook een gemengde techniek behoort tot de mogelijkheden. Dat is zeker het geval wanneer consultatie gebeurt in meerdere fasen.

Criteria m.b.t. de consultatietechniek

Kies een consultatietechniek die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.

¹²⁵ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 15.

¹²⁶ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, p. 7.

b. *Het consultatieproces en de attitude van de consulterende ambtenaren.*

Het consultatieproces omvat drie fasen:

- de voorbereiding van de consultatie
- de uitvoering van de consultatie
- de verwerking en rapportering van de resultaten (zie 3.5.).

De voorbereiding van de consultatie omvat onder meer de opmaak van een tijdschema, het formuleren van onderzoeksvragen, het identificeren van *stakeholders* en het kiezen van de consultatietechniek.

Uit de evaluatiecriteria voor consultatie en participatie die ROWE en FREWER hebben geformuleerd, valt op te maken dat om effectief te zijn, de uitvoering van consultaties dienen te voldoen aan volgende criteria:¹²⁷

- onafhankelijkheid: de consultatieronde moet geleid worden op een onafhankelijke, onbevooroordeelde manier.
Dit criterium is eenvoudiger om te formuleren dan om toe te passen. In de praktijk kan bv. blijken dat ook de departementen zelf belang hebben bij een bepaalde uitkomst, wat hun onpartijdigheid ter discussie stelt. Sterker nog: men mag ervan uitgaan dat er vaak een inherente spanning zal bestaan tussen het regelgevingvoornemen van een departement en de bereidheid om dat ter discussie te stellen als gevolg van de inbreng van anderen.
- transparantie: het proces moet transparant zijn, zodat de betrokken personen kunnen zien wat er gebeurt en waarop de informatie die voortvloeit uit consultaties is gebaseerd.
- toegankelijkheid van bronnen: deelnemers moeten voldoende toegang hebben tot de relevante documenten, om hen in staat te stellen input te geven.
- taakomschrijving: de aard en omvang van de consultatie moet duidelijk gedefinieerd worden. Gerichte consultaties zijn dus volgens het onderzoek van ROWE en FREWER effectiever dan niet gerichte consultaties. Dat criterium dient wel genuanceerd te worden, afhankelijk van de doelstelling van de consultatie. Wanneer men vooral de perceptie van een regeling bij derden in kaart wil brengen, bijvoorbeeld over de mate waarin een regeling als “hinderlijk” wordt ervaren, zal vaak juist weinig sturing aangewezen zijn (hinder kan door van alles en nog wat veroorzaakt worden en is moeilijk vooraf te definiëren).

¹²⁷ L.J. FREWER en G. ROWE, “Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues”, in *Measuring Success, o.c.*, 47.

Deze criteria vormen onderdeel van een consultatiebeleid (zie III.6), dat gericht is op het goede verloop van de consultatieprocedure en op de vorming van ambtenaren die consultaties uitvoeren, onder meer met het oog op een objectieve, onbevooroordeelde vraagstelling en met het oog op het behoud van het primaat van de politiek.

Daartoe dienen ethische standaarden of gedragscodes te worden uitgewerkt, bv. met het oog op de integriteit van de consulterende ambtenaren in hun omgang met geconsulteerde personen en organisaties.¹²⁸ De Canadese *Guidelines for Effective Regulatory Consultations* formuleren overigens het vereiste dat de overheid een voortdurende, constructieve en professionele verhouding met *stakeholders* onderhoudt, wat onder meer openheid, eerlijkheid, benadering van alle *stakeholders* evenals transparantie en verantwoording impliceert.¹²⁹ Gedragscodes kunnen eveneens spelregels uiteenzetten die ambtenaren moeten naleven, bv. om te voorkomen dat een minister voor voldongen feiten komt te staan omdat ambtenaren in de loop van het consultatieproces te verre gaande verwachtingen hebben gecreëerd.¹³⁰

Criteria met betrekking tot het consultatieproces

1. Wees **informatief en duidelijk** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.
2. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.
3. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.

3.5. Wat gebeurt er met de resultaten van de consultatie?

In verband met de resultaten van een consultatieronde zijn drie punten van belang:

1. de analyse en interpretatie van de resultaten
2. het geven van concrete feedback aan geconsulteerde personen en organen
3. transparantie over de resultaten

¹²⁸ Zie over ethische standaarden I. LAITINEN, "Fitting the Glass Shoe: Ethical Standards and Evaluation", in *Measuring Success, o.c.*, p. 5-9.

¹²⁹ *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 5.

¹³⁰ D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *o.c.*, 11-12; zie *ibid.* 27-29 voor een bespreking van in Nederland geldende gedragsregels.

a. Analyse en interpretatie van de resultaten

Het analyseren en interpreteren van resultaten vereist de nodige vaardigheden. De personen die de consultatie uitvoeren, dienen daarover te beschikken of daartoe opgeleid te worden.

De techniek voor de analyse van resultaten zal mede afhangen van de gehanteerde consultatietechniek. De keuze van de consultatietechniek moet daarom reeds rekening houden met de mogelijkheden tot analyse van de resultaten.¹³¹ Voor het correct interpreteren van resultaten is bovendien vereist dat duidelijkheid bestaat over wie elke respondent precies vertegenwoordigt en op welke wijze de organisatie de input van haar leden heeft proberen te verkrijgen.¹³² In de praktijk is dat wellicht niet steeds zo eenvoudig vast te stellen.

Bij de analyse moet bijzondere aandacht worden besteed aan mogelijke nieuwe benaderingen van de problematiek die uit de respons naar voren komt, aan aanwijzingen over de impact van een voorgestelde maatregel. Dat kan leiden tot substantiële wijzigingen of de keuze voor andere beleidsinstrumenten.¹³³ Bijzondere aandacht moet eveneens gaan naar de gevoelens die in een bepaalde groep blijken te leven met betrekking tot die maatregel.¹³⁴ Dat geeft aan in welke mate er draagvlak en dus kans op spontane naleving van de regelgeving bestaat.

Wanneer consultatie gericht is op informatie, dient voorzichtig te worden omgegaan met de verstrekte gegevens. Deze dienen op hun betrouwbaarheid getest te worden.¹³⁵ De Britse consultatiecode beveelt daarom aan om respondenten aan te moedigen zo nodig bewijs mee te geven voor hun beweringen.¹³⁶

b. Het geven van feedback

Uit de literatuur¹³⁷ evenals uit de onderzochte consultatiehandleidingen, blijkt een algemene consensus dat het geven van adequate feedback aan respondenten een belangrijk onderdeel vormt van de consultatieprocedure.

¹³¹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 18, 3.2.1. en 3.2.2.

¹³² *Code of Practice on Consultation*, crit. 4.1. Zie eveneens Europese Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, p. 18.

¹³³ *Code of Practice on Consultation*, crit. 4.2.

¹³⁴ *Code of Practice on Consultation*, crit. 4.2.

¹³⁵ P. VAN HUMBEECK, "Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis", working paper, 18.

¹³⁶ *Code of Practice on Consultation*, crit. 2.1.

¹³⁷ *Possible Approaches to Good Practices on Transparency and Consultation in the Field of Trade and Environment*, Parijs, OECD, 2001, COM/ENV/TD(2001)98, p. 6, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis*, l.c.

Adequate feedback houdt in:

- een ontvangstbevestiging
- per gestelde vraag een samenvatting van de respons die werd ontvangen
- per vraag een aanwijzing over de wijze waarop de respons kan leiden tot aanpassing van de inhoud van voorgestelde maatregelen of een motivering voor het onveranderd blijven van een voorgestelde maatregel
- informatie over thema's die uit de consultatie naar voren kwamen maar niet gedekt werden door de vragen
- een samenvatting van de volgende stappen in de besluitvormingprocedure.

Het geven van feedback is noodzakelijk om respondenten aan te moedigen deel te nemen aan de consultatie en *consultation fatigue* te vermijden. Hierbij geldt natuurlijk wel dat rekening gehouden moet worden met de omvang van de doelgroep van geconsulteerden. Wanneer die doelgroep heel breed is zal geïndividualiseerde feedback lang niet altijd mogelijk zijn. In zo'n geval kan er voor gekozen worden om de terugkoppeling plaats te doen vinden via een globaal inspraakverslag en de breed toegankelijke media: Staatscourant, website departement, postbus 51 enz. Naarmate vaker van consultaties gebruik wordt gemaakt en de bekendheid van die praktijk bij het publiek toeneemt valt ook te overwegen om een integrale en departementsoverstijgende database te creëren.

Uit de feedback moet blijken wat de opmerkingen waren en in hoeverre de resultaten van de consultatie daadwerkelijk impact hebben op de besluitvorming. ROWE en FROWER formuleren dat als een van de criteria voor de evaluatie van een goed consultatie- of participatieproces.¹³⁸

c. *Transparantie*

In de literatuur wordt transparantie over de impact van publieke consultaties noodzakelijk geacht om het publieke vertrouwen in de consultatie te verzekeren.¹³⁹ Transparantie over de resultaten en de wijze waarop die de uiteindelijke besluitvorming al dan niet hebben beïnvloed, draagt bij tot het vertrouwen in het systeem van consulteren. Hierbij hoort ook transparantie over de geconsulteerde personen en de consultatietechniek, omdat daar onder meer uit kan blijken of de besluitvorming al dan niet op een evenwichtige participatie berust.

De Britse Code beveelt aan om resultaten te publiceren binnen een termijn van drie maanden nadat een consultatieronde werd afgesloten.¹⁴⁰ De Ierse handleiding is ter zake minder affirmatief. Transparantie

¹³⁸ L.J. FREWER en G. ROWE, "Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues", in *Measuring Success, o.c.*, 47.

¹³⁹ L.J. FREWER en G. ROWE, "Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues", in *Measuring Success, o.c.*, 45.

¹⁴⁰ *Code of Practice on Consultation*, criterium 4.3.

wordt aanbevolen, maar de publieke instellingen dienen bij elke consultatie te overwegen of publicatie aangewezen is.¹⁴¹

Criteria i.v.m. de resultaten van de consultatie

1. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten
2. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.

3.6.De inpassing van consultaties in een consultatiebeleid

Hierboven bleek dat consultaties een belangrijke rol spelen in het wetgevingproces: zij vormen onderdeel van een zorgvuldige voorbereidingsprocedure, gericht op een goede kwaliteit van regelgeving, en beogen bij te dragen aan een democratische legitimering van regelgeving. Om die doelstellingen te realiseren, dienen consultaties evenwel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Om ervoor te zorgen dat die voorwaarden nageleefd worden, dienen consultaties te worden ingebed in een consultatiebeleid, om het goede verloop van het consultatieproces te waarborgen door middel van monitoring en kwaliteitscontrole. Dat komt ook naar voor uit de onderzochte consultatiehandleidingen.

Vooraf de Britse en de Canadese consultatiehandleidingen leggen hierop de nadruk. De consultatieprocedure moet worden ingebed in een consultatiebeleid, met de aanstelling van coördinatoren, de evaluatie van de verrichte consultaties, en jaarverslagen. Ze wordt tevens ingebed in een ruimer wetgevingsbeleid, met verwijzingen naar reguleringssimpactanalyse. De Canadese handleiding wijst in het bijzonder op het belang van opleidingen om de personen die de consultaties uitvoeren, de nodige vaardigheden bij te brengen.¹⁴²

De Ierse handleiding is minder nadrukkelijk over de inbedding van consultaties in een geheel consultatiebeleid, maar dit is impliciet wel aanwezig. De handleiding rept weliswaar niet over een algemene consultatiecoördinator¹⁴³ - in plaats daarvan beveelt ze aan om externe deskundigen in te roepen voor de planning, uitvoering of evaluatie van een consultatie, bv. voor de precieze identificatie

¹⁴¹ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 14, 2.1.h.

¹⁴² *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 22. Volgens de handleiding moeten deze personen beschikken over de volgende vaardigheden en kennis: “*consensus building, facilitation, meeting management, negotiation, conflict resolution, problem solving, risk management, information management, communication.*”

¹⁴³ De handleiding gebruikt die term wel om de verantwoordelijke aan te duiden voor een specifieke consultatieronde, p. 13, nr. 2.1.

van *stakeholders*.¹⁴⁴ Ze vereist wel dat verrichte consultaties geëvalueerd worden, beveelt aan om gelijkaardige methodes te hanteren voor gelijkaardige consultaties en daartoe handleidingen op te stellen,¹⁴⁵ en om ambtenaren die consultaties uitvoeren daartoe op te leiden.¹⁴⁶

Uit gegevens van de OESO blijkt dat in de praktijk de monitoring en evaluatie van de consultatieprocessen nog weinig gebeurt. Soms is er gewoon geen opvolging. In andere gevallen gebeurt er wel een opvolging, maar wordt daarover niet gerapporteerd. De UK Better Regulation Task Force schreef in een recent rapport over de EU: “Many consultation exercises fail to meet the Commission’s minimum standards and compliance is patchy. The Commission fails to disclose how well it is meeting its own standards for consultation.”

Het enige land dat systematisch en uitgebreid rapporteert over de naleving van de consultatieprocedures en –richtlijnen is het Verenigd Koninkrijk. Dat gebeurt in het “*Annual Report on Consultation*”. De informatie is gebaseerd op een vragenlijst die de departementen elk jaar moeten invullen.

Een goed consultatiebeleid omvat dan ook:

- de ontwikkeling van een valide consultatiemethode op basis waarvan een beredeneerde keuze kan worden gemaakt t.a.v. vragen als: wanneer consulteer ik (bepalen van het juiste tijdstip binnen het wetgevingsproces), wie consulteer ik en op welke manier, en op wat voor wijze ga ik vervolgens om met de uitkomsten van die raadplegingen?
- de opmaak van protocollen en handleidingen inzake consultaties, inclusief een protocol met ethische standaarden over bv. de integriteit van consulterende ambtenaren in hun relatie met *stakeholders*.¹⁴⁷
- de opmaak van een consultatieplan, met inbegrip van een tijdschema, een analyse van consultatiemethodes en mogelijke *stakeholders*, budgettering, de wijze waarop resultaten zullen geanalyseerd en geïnterpreteerd worden en coördinatie met verwante beleidsdepartementen;
- monitoring gedurende de consultatieprocedure. In het Britse systeem wordt een consultatiecoördinator aangeduid, die toezicht houdt op de kwaliteit van de consultaties die worden verricht en advies verleent;

¹⁴⁴ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 10, nr. 8 en p. 18, nr. 2.1.

¹⁴⁵ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 13, 2.1.E en p. 19, 4.

¹⁴⁶ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 6. Daartoe behoort o.m., aldus de handleiding, een opleiding mbt “evidence based policy making tools”, zoals RIA.

¹⁴⁷ Zie over ethische standaarden I. LAITINEN, “Fitting the Glass Shoe: Ethical Standards and Evaluation”, in *Measuring Success, o.c.*, p. 5-9, met verwijzingen naar standaarden in Canada en de V.S.A. De Canadese *Guidelines for Effective Regulatory Consultations* formuleert overigens als eerste criterium de vereiste dat de overheid een voortdurende, constructieve en professionele verhouding met *stakeholders* onderhoudt, wat impliceert: openheid, eerlijkheid, benadering van *alle stakeholders*, transparantie en verantwoording.

- evaluatie van uitgevoerde consultaties, onder meer door middel van jaarverslagen, om lessen te trekken voor toekomstige evaluaties;¹⁴⁸
- het inrichten van opleidingen, het ter beschikking stellen van *helpdesks* en het uitwisselen van expertise en *best practices*. Dat voorkomt bovendien dat, zoals in de Ierse consultatiehandleiding wordt overwogen, frequent de hulp moet worden ingeroepen van externe deskundigen.

Criteria m.b.t. het consultatiebeleid

Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.

4. De kwaliteit van publieke consultaties – een zoektocht naar ‘*best practices*’

Diverse landen hebben handleidingen uitgewerkt over het consultatieproces, inclusief een opsomming van criteria waaraan goede consultaties dienen te beantwoorden. In dit onderzoek werden de Britse, Ierse, Canadese, Vlaamse en de EU-handleidingen nader bestudeerd, evenals rapporten waarin ook de handleidingen en praktijk in andere landen werden geanalyseerd.

Uit het onderzoek van de geselecteerde handleidingen, komen volgende consultatiecriteria naar voor, hetzij als expliciet criterium, hetzij in de uitleg die wordt verschaft bij een ander criterium.

¹⁴⁸ Zie over evaluatie van het consultatieproces diverse bijdragen in *Measuring Success, o.c.*, i.h.b. p. 18-19 en 44-58-64.

	UK	IE	CA	BE (VL.)	EU
Consultatie van alle stakeholders	X	X	X	X	X
Vroege fase	X	X	X	X	X
Doorheen gehele proces	X		X	X	X
Aangepaste methode	X	X	X	X	X
→ proportionaliteit		X	X	X	X
Redelijke termijn	X	X	X	X	X
Lage drempel	X	X		X	X
Duidelijk, informatief en beknopt	X	X	X	X	X
Transparant	X	X	X	X	X
Feedback	X	X	X	X	X
Consultatiebeleid	X	X	X	X	X
Evaluatiebeleid	X	X	X	X	X
Voorzien in goede budgettering		X	X		

De verschillende handleidingen leggen verschillende accenten en nemen soms verschillende opties voor concrete aanbevelingen. De Europese Commissie maakt bijvoorbeeld als enige melding van een centraal toegangspunt. De Ierse handleiding legt uitdrukkelijk geen welbepaalde consultatietermijn op, de Europese Commissie kiest voor een termijn van ten minste acht weken, de Britse Code voor een termijn van ten minste twaalf weken. Opvallend is dat enkel de Ierse en de Canadese checklists uitdrukkelijk wijzen op de kosten verbonden aan een consultatie en op de noodzaak te voorzien in de nodige middelen.

Ondanks verschillen in de concrete uitwerking, is er een reeks algemene kenmerken terug te vinden, die betrekking heeft op de kwaliteit van de consultatie als zodanig en de vereisten waaraan de consultatieprocedure moet voldoen om die kwaliteit te kunnen waarmaken. Dat blijkt uit het overzicht dat hierboven werd weergegeven.

Deze *best practices* kunnen worden samengevat in tien aanbevelingen, die reeds tot uiting kwamen bij de bespreking van de doelstellingen van consultaties in het verloop van de consultatieprocedure. Naleving van deze aanbevelingen is dus noodzakelijk om de functie van consultaties als onderdeel van een evaluatieprocedure en ter legitimering van regelgeving, waar te maken.

De vereiste om te voorzien in een goede budgettering, die gesteld wordt in de Ierse en de Canadese checklists, is daarin niet uitdrukkelijk opgenomen. Ze valt wel onder het negende criterium: een consultatiebeleid impliceert een consultatieplan, waarin rekening wordt gehouden met het budget.

Best Practices inzake consultatie

1. Zorg voor een **open, evenwichtige** maar **afgebakende** consultatie, waarin alle *stakeholders* of belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en betrokken.¹⁴⁹
2. Richt consultatie in **doorheen het gehele besluitvormingproces**. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.¹⁵⁰
3. Kies een **consultatietechniek** die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.¹⁵¹
4. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de consultatieronde, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.¹⁵²
5. Zorg voor een **lage drempel** voor deelname aan consultaties.¹⁵³
6. Wees **informatief, duidelijk en beknopt** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.¹⁵⁴
7. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.¹⁵⁵
8. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.¹⁵⁶

¹⁴⁹ *Supra* par. 2.3.b, 2.4.d en 3.2.c.

¹⁵⁰ *Supra* par. 2.3.b, 2.4.d en 3.3.a.

¹⁵¹ *Supra* par. 3.4.a.

¹⁵² *Supra* par. 2.4.d en 3.3.b.

¹⁵³ *Supra* par. 2.4.d en 3.2.c.

¹⁵⁴ *Supra* par. 3.2.c en 3.4.b.

¹⁵⁵ *Supra* par. 2.3.b, 2.4.d, 3.4.b en 3.5.c.

¹⁵⁶ *Supra* par. 2.3.b, 2.4.d en 3.5.b.

9. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.¹⁵⁷
10. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend **wetgeving- en evaluatiebeleid**.¹⁵⁸

5. Consultatie van formele adviesorganen

5.1. Algemeen: formele adviesorganen en 'best practices'

Ofschoon de Ierse handleiding ook formele adviesorganen ter sprake brengen, zijn de bestudeerde handleidingen inzake consultatie toch vooral gericht op publieke consultaties, dat wil zeggen: raadpleging van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De Europese Commissie sluit geïnstitutionaliseerde adviesorganen zelfs expliciet buiten het toepassingsgebied van de algemene beginselen en minimumnormen inzake consultatie.¹⁵⁹

De consultatie van formele adviesorganen vertoont evenwel specifieke kenmerken, wanneer deze consultatie een verplicht onderdeel van de formele regelgevingprocedure vormt. Die rechtvaardigen een afzonderlijke bespreking.

In principe gelden de kwaliteitscriteria of *best practices* inzake consultatie ook voor de raadpleging van formele adviesorganen. Ofschoon de wetgeving die consultatie van formele adviesorganen oplegt vaak ruimte laat voor *finetuning*, heeft de overheid soms geen keuze bij de toepassing ervan, omdat de consultatieprocedure reeds bij wet werd vastgesteld.

Aanbevelingen 6 tot en met 10, met betrekking tot het informatieve, duidelijke en beknopte karakter van de adviesaanvraag, de transparantie, de feedback en het inkaderen in een consultatie- en wetgevingsbeleid,¹⁶⁰ gelden onverkort.¹⁶¹ Wat transparantie betreft, kan overigens gewezen worden op

¹⁵⁷ *Supra* par. 3.4.b en 3.6.

¹⁵⁸ *Supra* par. 2.3.a.

¹⁵⁹ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 17.

¹⁶⁰ Zie uitdrukkelijk i.v.m. de koppeling formele adviesorganen en reguleringssimpactanalyse de Vlaamse SERV, *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, p. 28 en voor de inkadering in een consultatiebeleid, *ibid.* p. 29-30.

¹⁶¹ De Vlaamse RIA-handleiding wijst er bv. op dat het RIA-document moet worden toegevoegd bij de verplichte consultatie van formele adviesorganen en in voorkomend geval moet worden aangevuld in functie van

art. 9 van de Wet Openbaarheid van bestuur, op grond waarvan uitgebrachte adviezen in beginsel openbaar worden gemaakt.

Aanbeveling 4 geldt met deze beperking, dat de wetgever in de meeste gevallen reeds bij voorbaat bepaald heeft welke termijn hij “redelijk” acht. Bovendien is vaak in een urgentieprocedure voorzien, die soms wordt gebruikt wanneer geen sprake is van werkelijke urgentie, maar de overheid formeel advies als tijdrovend obstakel beschouwt.¹⁶² De aanbeveling moet dan zo gelezen worden, dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt, niet om het advies in te perken, maar om het adviesorgaan voldoende tijd te gunnen voor een grondig onderzoek. In die zin luidt ook Aanwijzing voor de regelgeving 271b i.v.m. de Raad van State, waarin wordt aanbevolen de urgentieprocedure te beperken tot de daar omschreven gevallen.

Aanbeveling 5 is niet van toepassing, omdat het contact tussen overheid en adviesorgaan reeds geïnstitutionaliseerd is.

Aanbeveling 1 is op het eerste gezicht evenmin van toepassing, omdat de wetgever de *stakeholder* reeds heeft geïdentificeerd. De Europese Commissie beklemtoont evenwel dat de rol van geïnstitutionaliseerde adviesorganen, niet verhindert dat bijkomend rechtstreeks contact met belanghebbenden wordt gezocht.¹⁶³

De Ierse Code somt een aantal voor- en nadelen op van adviescomités die zijn samengesteld uit sociale partners of representatieve organisaties.¹⁶⁴ Onder de nadelen valt onder meer de vaststelling dat de representativiteit van de leden soms moeilijk ligt. Dat werd ook hoger reeds vastgesteld.¹⁶⁵ Wanneer de samenstelling van het orgaan bij wet is vastgesteld, kan dit echter niet zomaar aangepast worden. Wel zijn bijkomende consultaties mogelijk met relevante belanghebbende partijen.¹⁶⁶

wijzigingen naar aanleiding van die consultaties, Dienst Wetsmatiging, *RIA-handleiding* 2006, p. 38. De Vlaamse SERV pleit voor de invoering van een regelgevingagenda, om overbelasting van adviesorganen te wijten aan gebrekkige voorspelbaarheid van adviesaanvragen, te voorkomen, X., *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, p. 29 en X., *Invoering van een regelgevingsagenda*, Brussel, SERV, 2006, p. 28-29.

¹⁶² Zie voor België P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Wie maakt de wet?*, Brugge, die Keure, 2006, 110-112 en specifiek m.b.t. de Belgische Raad van State, afdeling wetgeving J. VAN NIEUWENHOVE, “Adviseren tegen de klok? De nieuwe adviesprocedure voor de afdeling wetgeving van de Raad van State”, *T.v.W.* 2003, randnrs. 4-6 en M. VAN DAMME, “De afdeling Wetgeving van de Raad van State als hulpmiddel voor behoorlijke regelgeving”, in F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving ons aller zorg*, Brussel, Larcier, 2005, 58 en 64.

¹⁶³ *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief, p. 4.

¹⁶⁴ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 15-16, nr. 4.2.

¹⁶⁵ Par. III.2.c.

¹⁶⁶ Zie eveneens Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, p. 21.

Als aanbeveling kan derhalve gelden dat ook indien de wet het advies van een formeel adviesorgaan voorschrijft, dient te worden nagekeken of dit orgaan alle *stakeholders* dekt. Indien niet, kan bijkomend informele consultatie aangewezen zijn.

Moeilijker ligt het met betrekking tot de aanbevelingen 2 en 3.

Aanbeveling 2 betreft het ogenblik waarop geconsulteerd wordt. Anders dan de *best practices* aanbevelen, schrijft de wet verplicht advies vaak voor op een laat ogenblik in de procedure. De fundamentele beslissingen zijn dan al genomen, zodat het advies minder kan wegen op de besluitvorming. In de praktijk betekent dat vaak dat formele consultatie door de overheid wordt ontweken of uitgehold door de urgentie in te roepen, dat de adviezen niet gevolgd worden en vaak zelfs geen enkele feedback krijgen.¹⁶⁷

Wanneer het ogenblik van consultatie bij wet vastligt, heeft de consulterende overheid weinig manoeuvreerruimte. Niets verhindert hem echter om adviesorganen reeds eerder te informeren, zodat deze voorbereid zijn en eventueel reeds een standpunt innemen of spontaan advies verlenen. De Vlaamse SERV stelt in dat verband een regelgevingagenda voor, samen met een elektronisch register regelgeving in opmaak.¹⁶⁸

Aanbeveling 3 betreft de keuze van de consultatietechniek. Vaak kiest de wet reeds voor een schriftelijke procedure. Hier kan echter verwezen worden naar de gemengde techniek die in de praktijk wordt gevolgd door consulterende overheden. Met andere woorden, ook hier kan formele raadpleging worden aangevuld met informele vormen van consultatie, waarvoor een aangepaste methode kan worden gezocht. Soms maakt informele consultatie overigens deel uit van de formele procedure, bv. wanneer adviesorganen zelf hun achterban consulteren, hoorzittingen of workshops organiseren enz., om op basis daarvan advies uit te brengen.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Zie, voor België, P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht”, *l.c.*, 110-112.

¹⁶⁸ *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, SERV, 2005, p. 26 en X., , *Invoering van een regelgevingsagenda*, Brussel, SERV, 2006, p. 28-29 en 35. Zie ook P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen”, *l.c.*, 129. Het voorstel gaat gepaard met een hervorming van de regelgevingprocedure en de plaats van strategische adviesraden in die procedure.

¹⁶⁹ Zie *supra*, par. III.IV.a i.v.m. “indirecte consultatie”.

Criteria inzake verplichte consultatie van formele adviesorganen

1. Ga na of het formele adviesorgaan **alle stakeholders** dekt en **vul zo nodig aan met informele consultaties**.
2. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingproces. Indien een laattijdige consultatie bij wet is voorgeschreven, **informeer dan het formele adviesorgaan reeds in een vroege fase** over voorgenomen maatregelen, bijvoorbeeld door middel van een elektronisch register in opmaak.
3. Kies indien nodig **aangepaste consultatietechnieken** ter aanvulling van de verplichte raadpleging indien de wettelijk voorgeschreven consultatie gebreken vertoont.
4. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de raadpleging, waarbij slechts uitzonderlijk en op gemotiveerde wijze gebruik wordt gemaakt van urgentieprocedures.
5. Wees **informatief, duidelijk en beknopt** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.
6. Wees **transparant** wat betreft het geconsulteerde adviesorgaan, de methode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.
7. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.
8. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van monitoring, opleidingen, jaarverslagen en evaluaties.
9. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend **wetgeving- en evaluatiebeleid**.

5.2.Consultatie van formele adviesorganen in Nederland

Het raadplegen van (vaste) adviescolleges op grond van een wettelijke verplichting daartoe heeft in Nederland een lange geschiedenis. Uit 1922 stamt een wijziging van de Grondwet waarbij in het toenmalige artikel 78 werd voorgeschreven dat vaste colleges van advies en bijstand krachtens de wet worden ingesteld. De grondwetsherziening van 1983 heeft in artikel 79 verduidelijkt dat het in deze gaat om vaste colleges van advies inzake wetgeving en bestuur van het rijk. De Grondwet van 1922 bepaalde reeds dat er een organieke wet zou komen voor de instelling, samenstelling en bevoegdheden van deze krachtens de wet ingestelde adviescolleges. Het heeft echter tot 1996 geduurd tot die wet er in de vorm van een Kaderwet adviescolleges is gekomen.

In de periode tussen 1922 en 1996 is er veel gebeurd op het terrein van de wetgevingsadvisering. Het gaat het bestek van dit onderzoek te buiten om alle ontwikkelingen op een rij te zetten¹⁷⁰, maar gesteld kan worden dat er vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw in toenemende mate kritiek is gerezen ten aanzien van de wildgroei aan adviesorganen. Er schuilt een zekere ironie in het feit dat er diverse adviescommissies, zoals de commissie Vonhoff, commissie Van der Ploeg, Commissie Van Zon, commissie De Jong en commissie Wiegel, nodig zijn geweest om uiteindelijk te komen tot een drastische sanering van het adviesstelsel. Er heerste, zeker in de jaren zeventig en tachtig, toch een zekere *communis opinio* voor wat betreft het feit dat adviesorganen er in de praktijk toch vaak (mede) op gericht zijn zichzelf in stand te houden. Er komen gemakkelijk nieuwe adviesinstanties bij, maar zichzelf opheffen doen deze colleges niet snel. Verder waren er ook een paar andere kritische lijnen te trekken, zoals: de behoefte aan een grotere scheiding tussen advies door deskundigen en overleg met belanghebbenden, aan adviezen op hoofdlijnen in plaats van versplintering over deelbelangen, aan het verlaten van het principe van automatische advisering, ook wanneer er *de facto* geen behoefte is.

Met het project herziening adviesstelsel werd beoogd het ondoorzichtige conglomeraat van bestaande adviesorganen per 1 januari 1997 te vervangen door een overzichtelijke, uitgedunde en toegankelijke structuur.¹⁷¹ De onderliggende doelen van de herziening van het adviesstelsel kunnen worden samengevat als het streven naar: een transparant en sober adviesstelsel, met herstel van het primaat van de politiek en verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges. Verschillende regelingen waren nodig om deze herziening gestalte te geven. De eerste grote maatregel was de Wet van 10 juli 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn voor advisering.¹⁷² Effect van deze maatregel was dat voor een flink aantal adviescolleges de verplichting om advies te vragen werd vervangen door een bevoegdheid. Een tweede deel van de herzieningsoperatie werd ingeluid door de Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel inzake van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het rijk, die ook wel Woestijnwet werd genoemd. Deze wet regelde dat de vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en voor bepaalde tijd ingestelde adviescolleges als bedoeld in artikel 79, lid 1 Grondwet, per 1 januari 1997 zouden ophouden te bestaan. De in artikel 73 van de Grondwet apart genoemde Raad van State bleef echter buiten deze operatie. Ook de WRR en de SER werden door hun bijzondere positie uitgezonderd. De derde grote maatregel was de Aanpassingswet herziening adviescolleges van 6 februari 1997, houdende aanpassing en intrekking van een aantal Koninklijke besluiten waarin vaste

¹⁷⁰ Zie daartoe, Kamerstukken II 2001-2002, 28 101, nr. 1, p. 65 e.v.

¹⁷¹ Kamerstukken II 1983-1984, 21 427, nr. 72.

¹⁷² Stb. 1995, 355.

adviesverplichtingen inzake regelgeving en beleid voorkwamen.¹⁷³ Ten slotte is op 1 januari 1997 ook de Kaderwet adviescolleges in het leven geroepen, die regels bevat inzake het omgaan met advisering ter zake van algemeen verbindende voorschriften of beleid van het Rijk.

Uit een evaluatie van laatstgenoemde wet is inmiddels gebleken dat er over de periode 1997-2000 veel minder nieuwe adviescolleges in het leven zijn geroepen dan voorheen. Ook in andere opzichten blijkt de kaderwet versoberend te hebben gewerkt. Zo blijft het ledental van de meeste adviescolleges tegenwoordig gewoonlijk onder de 15 personen, waar voorheen grotere aantallen niet ongebruikelijk waren. Wel wordt in de evaluatie geconstateerd dat de versoberingstendens na enkele jaren weer wat lijkt af te vlakken, hetgeen o.a. duidelijk wordt uit de toenemende wens van ministeries om eenmalige adviescolleges in het leven te roepen. De praktische behoefte daaraan lijkt sterker dan het beginsel van terughoudendheid.

Wanneer we de Nederlandse consultatiepraktijk bekijken dan valt direct op dat daarin het onderscheid tussen (deskundigen)advies en overleg met belanghebbenden (draagvlak) voortdurend door elkaar lijken te lopen, terwijl de herziening van het adviesstelsel er nu juist op gericht was om op dit punt een duidelijke cesuur aan te brengen. In de praktijk lijkt steeds vaker sprake van ‘onderhandelend wetgeven’ doordat vertegenwoordigers van belanghebbenden intensief worden betrokken bij de voorbereiding van wetgeving.¹⁷⁴ Interessant is ook de conclusie van Huls en Stoter dat in de memorie van toelichting bij wetten doorgaans niets zichtbaar wordt van de belangentegenstellingen die uit consultaties naar boven komen en eventuele verschillen in de perceptie van noodzakelijkheid ten aanzien van nieuwe regelgeving.¹⁷⁵

Het beeld van schriftelijke consultaties aan de hand van systematische *surveys* heeft in dat verband echter bijstelling, omdat in de praktijk sprake is van een veelheid van meer of minder geformaliseerde overlevormen. De tweedeling formele en informele consultaties is te grofmazig om de Nederlandse consultatiepraktijk te beschrijven. Sommige organisaties worden ten aanzien van bepaalde onderwerpen door verschillende ministeries vrijwel standaard geraadpleegd, zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat (denk bijv. aan de Raad voor de Rechtspraak waar het gaat om wetgeving op het terrein van procesrecht of aan de SER waar het belangrijke sociaal-economische wetgeving betreft), terwijl het in andere gevallen sterk afhangt van wie er bij het ministerie ‘in beeld zijn’. Vermelding verdient echter dat, mede om tegemoet te komen aan o.a. de kritiek op het soms te weinig representatieve beeld van ‘de praktijk’ dat door consultaties dreigt te worden gecreëerd, de

¹⁷³ Stb. 1997, 20.

¹⁷⁴ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag, SDU, 2003.

¹⁷⁵ W.S.R. STOTER en N.J.H. HULS, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*, Den Haag, 2006, p. 14.

laatste tijd bijvoorbeeld geëxperimenteerd wordt met zogeheten Internetconsultaties.¹⁷⁶ Dat gebeurt mede, omdat verwacht wordt dat met deze vorm van raadpleging op relatief eenvoudige wijze grotere groepen van belanghebbenden of deskundigen gehoord kunnen worden.

6. (Door)werking van consultaties

Hoewel de doorwerking van de resultaten van consultaties nog niet systematisch is onderzocht, is er weinig reden om daarover erg hoge verwachtingen te koesteren. Uit evaluaties van de departementale voorbereiding van wetgeving blijkt namelijk dat er in de praktijk sprake is van een sterke 'argumentatieve fuik'. Dat wil zeggen dat wanneer eenmaal de beslissing is genomen in een startnotitie om te komen tot een wettelijke regeling, de quick scan en overige toetsen die moeten worden uitgevoerd ter voorbereiding van wetgeving, zoals de bedrijfseffectentoets, milieutoets en uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, evenals de wetgevingstoets door het ministerie van Justitie en de Raad van State, doorgaans niet meer leiden tot het intrekken van de regeling of de keuze voor een (lichter) alternatief. Consultaties van deskundigen en belanghebbenden tijdens de departementale voorbereidingsfase leiden weliswaar met enige regelmaat tot (technische) aanpassingen in de betreffende regeling, maar echte blokkeringsmacht of grote invloed op de keuze van het instrumentarium gaat er meestal niet vanuit.¹⁷⁷

Dat laatste blijkt ook nog eens uit een recentelijk in opdracht van de Eerste Kamer uitgevoerd onderzoek. Dat onderzoek bevestigt dat de resultaten van consultaties van uitvoeringsorganisaties vaak niet of nauwelijks doordringen tot bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij wetten en op die manier ook niet tot de Staten-Generaal. Kritische geluiden over de uitvoerbaarheid komen nauwelijks over het voetlicht. Het rapport stelt letterlijk:

*'De toetsing van voorgenomen regelgeving door de uitvoerders heeft weinig tot niets te maken met het verbeteren van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatschappelijke 'outcome' van de wet in wording. De toetsing van de 'effecten' van de voorgenomen wetgeving levert geen inzicht in de effectiviteit en het oplossend vermogen van de overheid, maar is gericht op het inventariseren van afbreukrisico door invoerings- en nalevingsproblemen.'*¹⁷⁸

¹⁷⁶ Zie het rapport *Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie als onderdeel van het departementale proces van voorbereiding van regelgeving*, Den Haag, 2007.

¹⁷⁷ Dijk 12, *Evaluatie Twee-fasenstructuur effectbeoordeling voorgenomen regelgeving*, Amsterdam, December 2004.

¹⁷⁸ T. CARDOSO RIBEIRO, *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, 28 maart 2007, p. 18.

In de eerste wetgevingsvisitatie is verder al geconstateerd dat vaste procedures voor consultatie bij de voorbereiding ontbreken.¹⁷⁹ Verder zou het proces van consulteren nog (te) weinig transparant zijn en werd vastgesteld dat van terugkoppeling van wat er met de resultaten van consultaties is gedaan vaak geen sprake is. Dit beeld is in na de tweede visitatie in hoofdzaak overeind gebleven.

Veel externe organisaties gaven aan waardering te hebben voor de ook in hun richting toegenomen openheid en toegankelijkheid van veel ministeries. Zij voegden daaraan toe er begrip voor te hebben dat ministeries om politieke redenen niet altijd in hun kaarten kunnen laten kijken. Anderzijds werd toch nog tamelijk veel kritiek geuit op de wijze waarop men zich door een ministerie bejegend voelde. Te late en dus weinig betekenisvolle inschakeling, te weinig tijd voor advisering, te weinig inzicht in het wetgevingsproces en, bovenal, een gebrekkige terugkoppeling door het ministerie over wat men met de resultaten van de consultatie had gedaan. Ook in de gesprekken met de externe organisaties werd regelmatig gepleit voor vaste afspraken omtrent de consultatie. In het rapport van de tweede visitatiecommissie wetgeving is dit beeld bevestigd. Voor zover er uitvoeringsorganisaties of andere belanghebbende partijen worden geconsulteerd bij de voorbereiding van wetgeving, bestaat er bovendien, aldus de visitatiecommissie, een algemene klacht dat de resultaten van de consultatierondes te weinig worden teruggekoppeld naar het veld.¹⁸⁰

In de derde visitatieronde wordt opnieuw gewezen op het nut en de noodzaak van het consulteren van o.a. uitvoerings- en handhavingsorganisaties. Dit zou ‘verplicht’ onderdeel uit moeten gaan maken van de startnotitie die bij de voorbereiding van wetgeving wordt opgesteld. Daarbij wordt echter opgemerkt dat dit er niet toe mag leiden dat de aandacht voor deze aspecten in het vervolg van het wetgevingsproces verslapt. De visitatiecommissie vraagt zich in dat verband ook af of meer aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de startnotitie voldoende is. In dat verband wordt opgemerkt:

‘Discussies over de gebrekkige uitvoerbaarheid van wetgeving lijken soms in feite te gaan over de gebrekkige - of kostbare - naleefbaarheid van wetgeving. Onder de noemers ‘administratieve lasten’ (voor bedrijven, voor burgers, wellicht ook voor bestuursorganen) en ‘naleevingskosten’ mag dit probleem zich in een warme politieke belangstelling verheugen. Deze belangstelling heeft zich vertaald in een scherp oog voor en toetsing van administratieve lasten en naleevingskosten die uit bestaande en voorgenomen regelgeving voortvloeien. Ondanks de nogal eenzijdige benadering (de lasten van regelgeving worden gekwantificeerd, maar de baten niet), is deze aanpak waardevol omdat daarmee de kans dat het minst belastende instrument wordt gekozen vergroot wordt. Er is dus in het proces van totstandkoming van wetgeving wel aandacht voor uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid, maar het valt op dat de stem van de justitiabelen zelf (burgers, bedrijven, instellingen) in dat proces niet of nauwelijks wordt gehoord.’¹⁸¹

¹⁷⁹ Visitatiecommissie Wetgeving, *Regels en risico’s*, Januari 2000.

¹⁸⁰ Eindrapport Visitatiecommissie wetgeving, *Van Wetten weten*, April 2002.

¹⁸¹ Commissie Hoekstra, *Met recht verbonden*, Den Haag 2007, p. 39.

Waar het gaat om ‘best practices’ op het terrein van het consulteren valt op dat er in Nederland nog geen systematisch beleid bestaat. Ieder departement volgt min of meer zijn eigen weg. Er bestaat – voor zover wij hebben kunnen nagaan – verder ook geen gepubliceerde (interdepartementale) leidraad of iets dergelijks omtrent wie men wanneer waarover raadpleegt bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Waar het gaat om het raadplegen van adviesorganen op grond van de wet, dan valt op dat eigenlijk alleen ten aanzien van de Raad van State een heldere lijn bestaat, in die zin dat is vastgelegd wanneer (nadat alle andere adviesorganen zijn gehoord en voordat een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd), waarover (met name wetten en AMvB’s en goedkeuring van verdragen) en op welke wijze (schriftelijk en met een verplichte “terugkoppeling” van de regering in de vorm van een nader rapport). Ten aanzien van de raadplegingen van de Raad van State is overigens bekend dat met name juridische en wetstechnische adviezen vaak worden overgenomen van regeringswege, maar dat opmerkingen van beleidsanalytische aard (is de regeling bijv. uitvoerbaar en handhaafbaar) veel minder invloed bezitten.¹⁸²

¹⁸² Zie Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *Evaluatie regeerakkoord 1998 uit wetgevingsperspectief*, Tilburg, Maart 2002 en J.L.W. BROEKSTEEG, E.M.J. HARDY, S. KLOSSE, M.G.W.M. PEETERS en L.F.M. VERHEY, *Zicht op wetgevingskwaliteit: een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Den Haag, WODC, 2005.

II. EMPIRISCH DEEL

De eerste paragraaf in dit deel behandelt de *vormelijke* kenmerken van beide fasen en bespreekt hun onderlinge verhouding in het licht van de methodologie van dit onderzoek. Paragraaf 2 is gewijd aan de *technische* aspecten van het empirische onderzoek. Het zwaartepunt van dit hoofdstuk ligt in paragraaf 3. Daar worden de *inhoudelijke* bevindingen die voortvloeien uit de combinatie van beide empirische onderzoeksfasen behandeld. Als zodanig biedt die paragraaf het empirische tegengewicht voor het theoretische referentiekader dat eerder werd ontplooid. Uit de confrontatie van theorie en empirie vloeien uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen voort die het rapport een beleidsgeoriënteerde meerwaarde geeft naast de wetenschappelijke gelding.

1. Vormelijke kenmerken van de onderzoeksopzet

1.1. Algemeen: werkwijze en respondenten

a. De werkwijze

De opzet van het empirische onderzoek dat deze studie schraagt, bestaat uit twee samenhangende fasen. De eerste fase is verkennend van aard en kreeg methodologisch vorm via schriftelijke enquêtes. De tweede fase, die werd uitgevoerd aan de hand van diepte-interviews en een verdiepend karakter kent, is complementair aan de eerste onderzoeksrunde.

Deze werkwijze beoogt de gekende tekortkomingen van de onderscheiden benaderingen te compenseren. Zo, bijvoorbeeld, zijn de ambitie en mogelijkheden van diepte-interviews om naar representativiteit te streven beperkt in vergelijking met *surveys*. Anderzijds graven persoonlijke interviews dan weer dieper in de maatschappelijke realiteit dan schriftelijke enquêtes met grotendeels gesloten vragen, waardoor zij kritisch potentieel verlenen aan het onderzoek.

Deze werkwijze is ook ingegeven door het pionierkarakter van het onderzoek.¹⁸³ Ze maakt het mogelijk om het gebrek aan bestaand empirisch gegrond materiaal met een focus op consultatie, te compenseren.

De opstelling van de vragenlijst werd enerzijds geïnspireerd door het theoretische deel van deze studie, meer bepaald door de karakteristieken van consultatie zoals die in de verscheidenheid aan *best practices* vorm kregen. Voor de toepassing ervan op de dagelijkse praktijk, kregen de onderzoekers anderzijds steun van een begeleidingscommissie die ook mensen uit het veld omvatte. In aanloop naar

¹⁸³ Stoter en Huls noemen het wetgevingsproces een *black box*, waarover tot op heden weinig systematisch (lees: empirisch) onderzoek verricht is, S. STOTER en N.J.J. HULS, “Regeldruk. De wrange nasmaak van onderhandelend wetgeven”, in B. DORBECK-JUNG en M. OUDE VRIENLINK-VAN HEFFEN (red.), *Op weg naar bruikbare regulering?* Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006, p. 135.

de redactie van de finale versie van de vragenlijst werd tevens informeel maar herhaaldelijk van gedachten gewisseld met een aantal ambtenaren dat een preliminaire vragenlijst ontvangen had. Deze opmerkingen leidden tot meer realistische en genuanceerde enquêtevragen, die in samenhang met groeiende achtergrondinformatie over de werkvloer van de wetgevingsjuristen (en beleidsmedewerkers) toch een minimum aan oriëntatie konden verstrekken aan de onderzoekers.

Het kwantitatieve gedeelte – de enquêtes – neemt in dit model de gedaante aan van een verkennende studie, die het verdiepende onderzoek – de interviews – inspireert. De informatie uit de eerste ronde reikt een reeks aanknopingspunten aan om de tweede ronde aan te vatten en wijst op lacunes in de vergaarde kennis. De verdiepende fase vult de gaten in die zichtbaar werden bij de interpretatie van de eerste resultaten en graaft dieper naar particulariteiten en afwijkingen ten opzichte van het vooropgestelde theoretische kader.

b. De respondenten

De bron die beide empirische deelonderzoeken voedt, wordt belichaamd door de wetgevingsjuristen *sensu lato* (zie verder) die verbonden zijn aan de departementen van de Nederlandse overheid. De keuze voor wetgevingsjuristen als respondenten behoeft maar weinig argumentatie. Deze ambtenaren vormen bij uitstek het vertrekpunt voor de empirische analyse van concrete wetgevingsprocessen. Ze zijn er formeel voor verantwoordelijk dat de wet (onder meer) de neerslag is van een evenwichtige belangenafweging.¹⁸⁴ Opdat deze afweging kan plaatsvinden, moeten de belangen eerst geïdentificeerd worden. Consultatie vormt daartoe een buitengewoon dienstbaar instrument. Vanuit de vervulling van hun verantwoordelijkheden is het dus logisch dat wetgevingsjuristen als zodanig een beroep doen op consultatie. Niet elke wetgevingsjurist is echter bij consultatie van ontwerpregelgeving betrokken. De taakverdeling tussen de wetgevingsjuristen varieert niet alleen van departement tot departement, maar ook binnen sommige departementen. In sommige departementen zijn de wetgevingsjuristen *allrounders*; in andere kennen ze een (relatieve) vorm van specialisatie, zodat consultatie soms wel en soms niet tot hun takenpakket behoort.

De wetgevingsjurist *sensu stricto* is overigens niet de enige ambtenaar die zich aan consulteren wijdt. Vaak zijn het de beleidsmedewerkers die de consultatietaken op zich nemen. Deze taakverdeling wordt echter gekenmerkt door een grote interdepartementale verscheidenheid. Het komt immers ook voor dat zowel de beleidsvormende taken als de juridische taken door één en dezelfde persoon worden uitgevoerd, zoals bij het ministerie van Justitie of het ministerie van Financiën. Bij andere departementen, zoals het ministerie van VROM, zijn Wetgeving en Beleid aparte afdelingen, maar verloopt de ontwikkeling van wetgeving als een coproductie tussen de wetgevingjuristen, de juristen

¹⁸⁴ S. STOTER en N.J.J. HULS, “Regeldruk. De wrange nasmaak van onderhandelend wetgeven”, *l.c.*, 138.

uit de afdeling Beleid en de beleidsambtenaren. Een gevolg van deze gevarieerde taakverdeling is dat doorheen deze analyse de term wetgevingsjurist ook beleidsambtenaren insluit. We spreken dus over wetgevingsjuristen *sensu lato*.

1.2. De verkennende fase

De verkennende, verbredende fase is geïnspireerd op het theoretisch raamwerk en wordt gevoed door een rijksbrede, elektronische en schriftelijke bevraging van de wetgevingsjuristen verbonden aan de Nederlandse departementen. De essentiële elementen uit voorgaande theoretische analyse van de consultatiepraktijk zijn daartoe geoperationaliseerd in de vorm van 75 (vaak samengestelde) vragen die in het totaal 134 *items* of variabelen omvatten. Dertig van de 75 vragen worden twee maal gesteld: éénmaal m.b.t. formele consultatie en éénmaal m.b.t. informele consultatie. Deze tweedeling wordt geïntroduceerd met het oog op mogelijk afwijkende antwoorden voor dezelfde vragen in elk van beide categorieën. Zo lijkt het bijvoorbeeld plausibel dat formele consultatie gericht zou verlopen dan de informele, of dat ze zich eerder tot specialisten zou richten. De begripsomschrijvingen zijn terug te vinden in de vragenlijst die als bijlage 2 is opgenomen. Hier volstaat een beknopte beschrijving, die niettemin van belang is omdat elders in de uiteenzetting regelmatig wordt verwezen naar het analytische onderscheid¹⁸⁵ formeel/informeel.

- *Consultaties* zijn procedures waarbij het bestuur belanghebbenden en/of deskundigen om input vraagt voor de verdere uitwerking van het beleid of de voorgestelde regelgeving, door middel van een raadpleging of een adviesaanvraag.
- In het gehanteerde onderzoekskader verwijst het begrip consultatie van ontwerpregelgeving naar raadpleging van *externe* partijen, d.w.z. partijen met externe expertise of belangen m.b.t. de voorliggende ontwerpregelgeving.
- Daarnaast wordt consultatie ook afgebakend *in de tijd*: het gaat uitsluitend om de consultaties over het ontwerp van een wettelijke regeling die plaatsvinden in de tijdspanne tussen de aanvang van de ambtelijke voorbereiding en de behandeling door de ministerraad of onderministerraden (of, algemener, organen met politieke beslissingsmacht).
- De consultatie kan een *formeel karakter* hebben, wanneer ze in de hoedanigheid van een verplichting is opgenomen in een wettelijke regeling. Daartegenover staat de *informele consultatie*, die niet geïnstitutionaliseerd is in het wetgevingsproces maar veeleer wordt verricht op een *ad hoc*, facultatieve basis of op basis van een vaststaande praktijk die voortvloeit uit protocollen, convenanten enz.

¹⁸⁵ Verderop zal overigens duidelijk gemaakt worden dat het in feite om een (theoretische) driedeling gaat.

Uit discussies met de andere onderzoekers uit het team en mensen in het veld bleek al snel dat deze indeling verwarring schept, omdat de meeste wettelijke consultatieverplichtingen zijn afgeschaft en in de praktijk vooral onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds consultaties die voortvloeien uit protocols e.d. enerzijds, en *ad hoc* consultaties anderzijds. Sommige respondenten ervoeren de indeling formeel – informeel als een “tang op een varken”, of de geforceerde projectie van een ideaaltypische indeling op een veelkleurige praktijk. Na overleg is daarom besloten om een verder onderscheid te handhaven binnen de familie van informele consultaties. Zo wordt in een laatste deel van de schriftelijke enquête een verschil gemaakt tussen consultaties die plaatsvinden op basis van een vaste praktijk, en de consultaties die volledig *ad hoc* geschieden. Zo’n vaste praktijk vloeit bijvoorbeeld voort uit gewoonten of protocollen.

De vragenlijst kent dus een driedelige structuur: een eerste deel aangaande formele consultaties, een tweede deel over informele consultaties *tout court*¹⁸⁶ en een derde deel waarin vragen worden gesteld over 'de drieslag' van consultatie.

De formulering van de vragen gebeurt op drie wijzen:

- 1) overwegend als stellingen (statements) waarop de respondent kan antwoorden aan de hand van opgegeven antwoordalternatieven of op een 5-punts(Likert)schaal (bv. totaal onjuist - eerder onjuist – neutraal - eerder juist - volledig juist) waaraan een generische restcategorie (geen antwoord/weet niet/niet van toepassing) werd toegevoegd¹⁸⁷;
- 2) soms als gesloten vragen, waarvoor drie tot zes antwoordalternatieven mogelijk zijn;
- 3) zelden als een open vraag, bv. over de concrete instanties die geraadpleegd worden in het licht van de formele consultatie.

De 75 vragen werden in een elektronisch invulformulier gegoten en verzonden naar een selectie van respondenten uit alle departementen van de Nederlandse overheid. De responsratio was meer dan behoorlijk.¹⁸⁸ Elk departement heeft minstens één vragenlijst teruggezonden zodat de enquête een daadwerkelijk rijksbreed karakter kent. Aan de selectie van respondenten en andere methodologische karakteristieken van dit onderzoek, zoals geldigheid en betrouwbaarheid, wordt meer aandacht besteed in de volgende paragraaf (2).

¹⁸⁶ D.w.z. met abstractie van het verdere onderscheid tussen enerzijds consultaties met een vaste praktijk, en anderzijds consultaties zonder vaste praktijk (ook wel betiteld als *ad hoc*).

¹⁸⁷ Binnen deze restcategorie wordt geen onderscheid gemaakt naar 'niet van toepassing', 'weet niet' of 'geen antwoord'. Deze vereenvoudiging is gerechtvaardigd omdat de onderzoeksopzet geen analyse van ontbrekende antwoorden omvat; dergelijke analyse is immers enkel zinvol bij grotere steekproeven zodat de eigenschappen van de inferentiële statistiek kunnen toegepast worden. Overigens kan uit de context van elke individuele enquête eenvoudig worden opgemaakt of het gaat om een irrelevante vraag ('niet van toepassing') of een relevante vraag waarop de respondent het antwoord schuldig blijft ('weet niet'). De 'geen antwoord'- categorie integreert daarnaast ook blanco antwoorden.

¹⁸⁸ Mede door herhaalde herinneringen, uitgestuurd door de onderzoekers, en persoonlijke aansporingen vanwege de leden van de stuurgroep naar hun respectievelijke departementen.

Inhoudelijk wordt in de eerste ronde getracht om vragen omtrent basiskarakteristieken en *best practices* van consultatie te vertalen in meetbare *items*. Zo komen volgende onderdelen aan bod: voor zowel formele als informele consultatie werd gevraagd naar de determinanten van het voorkomen van consultatie; de vorm van consultatie (vraagstelling; procedures; gerichtheid; technieken), de aard van consultatie (van informatie tot samenwerking); de omkadering (uitvoerders, verankering in wetgevingscultuur, financiële middelen); situering in het wetgevingsproces; gemiddelde duur van de procedure; de kenmerken van de geconsulteerde partijen; nazorg; en tenslotte de impact. Omdat de indeling formeel/informeel abstractie maakt van het bestaan van gradaties binnen informele consultatie m.b.t. de bestending van de praktijk, wordt in een laatste deel gevraagd naar de relatie tussen en evolutie van formele consultatie, informele consultatie met vaste praktijk en informele consultatie zonder vaste praktijk; de doelstellingen van de drie vormen; de motieven om tot één van de drie vormen over te gaan; frequentie en evaluatie van eventuele negatieve externaliteiten van een (doorgesloten) consultatiebeleid; de eventuele bewerking van adviezen door het departement alvorens ze naar de ministerraad of gelijkaardige politieke beslissingsfora doorgaan; en ten slotte, de zinvolheid van de drie vormen.

1.3. De verdiepende fase

De verdiepende fase put niet uit abstracte concepten of hypothesen zoals de verkennende fase, maar neemt als startpunt opvallende bevindingen zoals discrepanties, analogieën maar ook onbevredigende antwoorden uit de eerste toetsing van het primair theoretisch kader met de praktijk. Daarnaast bieden de verdiepende interviews ook ruimte voor opmerkingen, ervaringen, bevindingen, illustraties e.d.m. die niet aan bod zouden komen bij een enquête met grotendeels gesloten vragen. Concreet wordt de informatie vergaard aan de hand van diepte-interviews bij een aantal wetgevingsjuristen en/of beleidsmedewerkers in een selectie van zes departementen.

Inhoudelijk worden de interviews gedragen door een *topic-list* die ontstaan is uit de analyse van de resultaten uit de verkennende of kwantitatieve onderzoeksfase. Dat impliceert dat er een lichte doorslag van thema's uit de schriftelijke enquêtes in terug te vinden is, evenwel aangevuld met nieuwe aspecten en perspectieven. De semi-gestructureerde lijst behandelt volgende topics in een min of meer vaststaande volgorde: de impact van de afschaffing van de formele verplichtingen tot consultatie; de dagelijkse praktijk van consultatie; planning en procedures; de finaliteit van consultatie; identificatie en selectie van de geconsulteerde partijen; impact van de consultaties op de regelgeving; toezicht en

sanctionering; communicatie en feedback; eventueel beleid rond consultatie; methodologie; en ten slotte de verhouding tussen evaluatie *ex ante* en consultatie¹⁸⁹.

2. Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit

Deze paragraaf is gewijd aan de facetten betrouwbaarheid, geldigheid en representativiteit. De specialistische populatie¹⁹⁰ en het relatieve pionierskarakter van het onderzoek hebben de onderzoekers gedwongen om een pragmatische houding aan te nemen. Daarbij wordt betracht om de basiscriteria van goed sociaal-wetenschappelijk empirisch onderzoek zo goed mogelijk in te vullen.

Een noot vooraf: dit onderzoek beoogt om een kritische inventaris te maken van de praktijk van consultatie van ontwerpregelgeving in de Nederlandse departementen. Meteen rijst een huizenhoog probleem: hoe kan je een rijksbreed beeld bekomen, of anders gesteld, hoe kan je alle Nederlandse ministeries bevragen? Als daarenboven voor de onderzoekers onduidelijk is wie, per ministerie, een rol speelt in die consultatiepraktijk, wordt de opgave extra moeilijk. Traditioneel wordt een dergelijke uitdaging beantwoord met een aselechte steekproeftrekking, en op het geselecteerde staal wordt dan een vragenlijst afgevuurd – mondeling of schriftelijk – die op kwantitatieve wijze verwerkt kan worden. Een steekproeftrekking kan echter pas zinvol zijn als de populatie goed omschreven is, d.w.z. de voltallige verzameling van onderzoeksobjecten die men theoretisch in het onderzoek zou kunnen betrekken. Stel echter dat een lijst van ambtenaren beschikbaar zou zijn die als populatie zou kunnen dienen, dan kampt de traditionele benadering nog steeds met een probleem: op de steekproef kan men bezwaarlijk een kwantitatieve enquête loslaten als het onderzoek een pionierskarakter heeft. Klassieke *surveys* die bijvoorbeeld een heel land bedekken, maken quasi exclusief gebruik van vragen met vaststaande antwoordcategorieën, die gemakkelijk automatisch verwerkt kunnen worden en door toepassing van inferentiële statistiek (steekproefstatistiek) tot zinvolle resultaten leiden voor de voltallige populatie. Een louter kwantificerende opzet is in dit onderzoek echter onmogelijk, omdat de materie grotendeels onontgonnen terrein is. Hier wordt exploratief onderzoek ondernomen, waartoe het model van een *survey* zich niet goed leent. Veeleer moet dan gedacht worden aan diepte-interviews. Interviews, en in het bijzonder de diepgaande variant, hebben dan weer als nadeel dat ze tijdrovend en duur zijn, zodat de populatie maar voor een fractie kan afgedekt worden. Kortom, de combinatie van (1) brede representativiteit (de vertegenwoordiging van heel ambtelijk Den Haag) en (2) het exploratieve karakter van het onderzoek stellen de onderzoekers voor een bijzondere uitdaging.

¹⁸⁹ Een topic-list is als bijlage 3 aan dit rapport gehecht.

¹⁹⁰ De populatie bestaat uit de verzameling van alle wetgevingsambtenaren die bij de praktijk van consultatie betrokken zijn op de departementen van de Nederlandse overheid.

Zoals uitgelegd, voorziet de uiteindelijke oplossing in een tweeledig onderzoek, waarbij (1) in de eerste fase bijzondere zorg wordt besteed aan representativiteit, en (2) in de tweede fase aan verdiepende exploratie.

De eerste onderzoeksgolf vond plaats in de maanden april en mei 2007, en bestond uit een schriftelijke bevraging van alle Nederlandse departementen (met uitzondering van de Nederlandse Antillen). De tweede golf nam de gedaante aan van diepte-interviews op zes departementen, waarbij in één interviewsessie twee of drie respondenten gelijktijdig betrokken werden. In paragraaf 3 wordt uitvoerig de inhoud van de bevragingen uiteengezet; vragenlijsten en topic-list voor de respectieve fasen zijn te consulteren als bijlagen. Hier behandelen we achtereenvolgens enkele essentiële elementen die de empirische kwaliteit van respectievelijk de verkennende en de verdiepende fase bepalen: afbakening van de populatie en selectie van respondenten, betrouwbaarheid, validiteit en representativiteit.

2.1. De verkennende fase

Rekening houdend met de particuliere aard van het onderzoek is getracht om de drieslag representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit steeds zo goed mogelijk in te vullen. Door natuurlijke selectie en ingrijpen van leidinggevendenden, is een pool van 29 respondenten ontstaan, die op een erg behoorlijke manier de Rijksoverheid vertegenwoordigt. Volkomen representativiteit kan echter onmogelijk bereikt worden, aangezien de departementen een rijk en gevarieerd takenpakket opnemen en er binnen de departementen sprake is van een grote functionele en organisatorische differentiatie. Het is bijgevolg praktisch ondoenbaar om elke individuele visie van de honderden wetgevingsambtenaren op het consultatiegebeuren op te tekenen. Belangrijker is in te zien dat gezocht wordt naar convergentie, eerder dan naar variatie. Het is de bedoeling om de krijtlijnen van consultatie van ontwerpregelgeving te trekken. Het lijnenspel dat de consultatiepraktijk als een grotendeels gemeenschappelijke ervaring van de wetgevingsjuristen beschrijft, wordt verder ingekleurd in de tweede fase.

a. Representativiteit

De populatie wordt gedefinieerd als de verzamelde wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Beide groepen spelen immers een rol op het domein van consultatie. Per departement kan de situatie wel verschillend zijn: in het ene departement lopen beide functies door elkaar in één persoon, in een ander departement gaat het dan weer om strikt gescheiden groepen. Een pragmatische oplossing voor de identificatie van de populatie werd gevonden in het jaarboek KCW/AVW, waarin per departement de wetgevingsjuristen maar ook beleidsmedewerkers en hun taken en functieniveau worden opgesomd.

Om recht te doen aan de grote intradepartementale variatie, wordt de steekproef als volgt bepaald: niet enkel wordt getracht om vertegenwoordigers aan te schrijven van elk domein dat door een bepaald ministerie geregeld wordt (bv: VROM: volkshuisvesting, ruimtelijke ordening én milieu), maar tevens wordt rekening gehouden met de hiërarchie. Zo wordt gepoogd om zowel de staf als het management te bereiken. Binnen de staf wordt dan ook nog eens geprobeerd om zowel juniors als seniors te betrekken. En om een nog meer accurate afspiegeling van de realiteit te verkrijgen, wordt ook getracht om zowel beleidsambtenaren als wetgevingsjuristen te selecteren waar dit onderscheid relevant was.

Die multistrata-benadering leidde ertoe dat per departement soms meer dan 20 respondenten aangeschreven werden, met een totaal van ongeveer 120 rijksbreed uitgaande vragenlijsten. De respons bedroeg 29. Wat is er dan gebeurd met de 91 andere verstuurde enquêtes? In de praktijk bleken twee belangrijke filters werkzaam te zijn: een ‘natuurlijke selectie’ door de aangezochte wetgevingsjuristen zelf en een sturende hand vanwege de leidinggevendenden.

Het proces van *natuurlijke selectie* berust op een zelfevaluatie die voorzichtig werd voorgesteld in de begeleidende tekst bij de enquête. Aan de respondenten werd immers gevraagd om hun ‘persoonlijke visie op de grootste gemene deler van [de consultatiepraktijk binnen] [hun] departement weer te geven’. Het beoogde effect was dat enkel respondenten die vanuit hun takenpakket ervaring hadden met of inzicht in de algemene, ‘doorsnee’ consultatiepraktijk van het departement aan de bevraging zouden deelnemen. Uit flankerende communicatie met de aangeschreven wetgevingsambtenaren bleek dat deze doelstelling goed vervuld werd. Een aantal potentiële respondenten deelden mee dat ze niet aan het onderzoek wensten deel te nemen omdat ze ofwel weinig ervaring hadden met consultatie, ofwel geen zicht hadden op wat er op het bredere, departementale niveau gebeurde. Daarnaast vertoonden de ingevulde enquêtes in sommige departementen een grote mate van gelijklopendheid (waarover later meer), wat erop kan wijzen dat ‘de grootste gemene deler’ van de consultatieprocessen indachtig werd gehouden bij het invullen van de vragenlijsten.

Een tweede filterende functie werd vervuld door de leidinggevendenden. Hun houding t.o.v. de verzoeken om medewerking aan de enquête in de grotere departementen werd meermaals ondubbelzinnig meegedeeld aan de onderzoekers: als één wetgevingsjurist, directeur, coördinator e.d.m. een panoramisch zicht heeft op de praktijk en dus kan spreken voor het hele departement of een afdeling, is het onnodig om de collega’s lastig te vallen met dezelfde vragenlijsten. Hun antwoorden zouden immers toch gelijklopend zijn, zo luidde de redenering. Daarnaast was het management ook behulpzaam met het aanwijzen van wetgevingsjuristen met een panoramisch overzicht op de consultatiepraktijk. De sturende hand werd dus op twee wijzen zichtbaar. Binnen een bepaald departement werden de antwoorden van een viertal respondenten bijvoorbeeld haarfijn op elkaar

afgestemd, terwijl in andere departementen deze gelijklopendheid efficiënt werd ondervangen door slechts een of twee formulieren terug te sturen, met de vermelding dat deze formulieren inwisselbaar zijn met de vragenlijsten die door eender welke andere aangeschreven wetgevingsjurist uit het departement geretourneerd zouden worden. Het effect was in beide gevallen hetzelfde: de antwoorden die de onderzoekers ontvingen, beschrijven een consultatiepraktijk die de betrokken leidinggevende en medewerkers als representatief voorstellen voor het departement dat door hun afdeling vertegenwoordigd wordt. Hierbij past uiteraard de kanttekening dat de inmenging van leidinggevenden met de selectie van respondenten niet enkel ingegeven kan zijn door een zucht naar efficiënte aanwending van de beschikbare mankracht op het departement, maar evenzeer door de wens om een bepaalde visie op consultatie wat meer in de verf te zetten. Dat aspect wordt behandeld onder de titel betrouwbaarheid.

Samenvattend geldt dat de zelfselectie door de respondenten in combinatie met de aanwijzing van sleutelfiguren door het management heeft geleid tot de bijzondere samenstelling van de steekproef die toelaat om de gevarieerde consultatiepraktijk behoorlijk te beschrijven.

Tabel X. Aantal respondenten per departement

VROM	2
FIN	4
LNV	1
VenW	4
SZW	4
EZ	2
BUZA	1
JUS	4
OCW	2
BZK	3
VWS	1
DEF	1
N =	29

De dubbele toets die de representativiteit beoogt te versterken maakt het anderzijds onmogelijk om om inferentiële statistiek toe te passen. De wiskundige wetten die de statistische toepassingen schragen, vereisen in de praktijk en volgens vuistregels een steekproefgrootte van minstens (ongeveer) 100. Ook een grotere steekproef zou dit euvel niet oplossen; het gebrek aan *randomisering* maakt de toepassing

van inferentiële statistiek sowieso onmogelijk. De theorie van steekproeven is enkel geldig als men beschikt over een steekproef die aselekt – toevallig – tot stand gekomen is. Dat is uiteraard niet het geval, gegeven de ‘natuurlijke selectie’ van respondenten. Dat impliceert dat we geen veralgemeningen kunnen maken, of uitspraken doen over betrouwbaarheid, op basis van de kwantitatieve gegevens die de schriftelijke enquête ons opleverde. Men zal dus nergens in de bespreking een significantie-waarde of een betrouwbaarheidsinterval vinden.

Kortom, de representativiteit van het onderzoeksstaal is niet kwantificeerbaar. We kunnen enkel voortgaan op de dubbele toets bij de selectie van respondenten. De methodologie van de steekproefconstructie is echter meer dan voldoende, indien men rekening houdt met het verkennende karakter van de eerst ronde en het pionierskarakter van het onderzoek als geheel.

b. Betrouwbaarheid

In hoeverre zijn de antwoorden die meegedeeld zijn ook correct?

Controles voor betrouwbaarheid zijn ingebouwd in de enquête, bvb. doordat verschillende vragen, verspreid over de enquête, eenzelfde antwoord zouden moeten kennen. Het gaat dan vooral om de interne coherentie van de antwoorden binnen één enquête. Deze is uitstekend. Bij wijze van voorbeeld: als een respondent in deel A aangeeft dat er haast geen formele consultatie plaatsvindt, moet dat tot uiting komen in vraag 63 en/of 64 m.b.t. de stand van zaken en evolutie van formele consultaties. De goede betrouwbaarheid bevestigt dat de selecte schare van respondenten erg toegewijd en nauwgezet is.

Een ander controlemechanisme voor betrouwbaarheid is de convergentietoets: als de resultaten van dezelfde of logisch samenhangende vragen convergeren naarmate het respondentenaantal of het aantal antwoorden stijgt, zal het geconvergeerde resultaat een betrouwbare waarde zijn. Dat is hier het geval voor onder meer een aantal van de antwoorden uit deel C (de finaliteit van consultatie, bijvoorbeeld).

c. Validiteit

In hoeverre zijn de bevindingen geldig? Waar een betrouwbare thermometer steeds dezelfde waarde weergeeft bij eenzelfde temperatuur, is een valide thermometer een instrument dat wel degelijk temperatuur meet, en niet bijvoorbeeld druk. De validiteit is versterkt door de herhaaldelijke definiëringen van consultatie, formele consultatie, informele consultatie met vaste praktijk enz. Toch sluit dit niet uit dat respondenten soms een andere lezing aan de dag leggen van een bepaald concept, en bijgevolg de vraag ook deels naast de kwestie beantwoorden. Te denken valt aan de classificatie van 'formele' versus 'informele' consultaties, die afwijkt van respondent tot respondent: zo wordt de SER soms als formele, soms als informele consultatie bekeken. Bij de inhoudelijke bespreking wordt

daaraan uitvoerig aandacht besteed, door onder meer de opname van een illustratieve lijst van formele en informele consultaties: zo weet de lezer waarover de respondent het heeft als hij/zij een bepaalde vraag beantwoordt.

Om de validiteit van de antwoorden te versterken, wordt in de introductie van de schriftelijke vragenlijst op zo eenduidig mogelijke wijze aangegeven - en bij de aanvang van elk nieuw onderdeel in de enquête herhaald – wat nu net onder consultatie, formele consultatie, informele consultatie met vaste praktijk en informele consultatie zonder vaste praktijk, begrepen moet worden. Eveneens worden meervoudig interpreteerbare begrippen in de antwoordalternatieven verhelderd.

2.2. De verdiepende fase

De diepte-interviews vonden plaats in mei en juni 2007. De selectie van respondenten gebeurde dubbel getrapd. In eerste instantie werden zes departementen geselecteerd. Vervolgens werden uit elk departement minstens twee personen gezocht voor deelname aan een groepsinterview.

De keuze voor het houden van interviews met meer dan één persoon past in de lijn van het onderzoek, dat een eerste onderbouwde kijk wil ontwikkelen op consultatie, met vooral aandacht voor patronen en gelijkenissen, en minder aandacht voor differentiatie, interne conflicten enz. De dubbelinterviews laten de respondenten toe om mekaars antwoorden te evalueren en eventueel aan te vullen. Dat leverde erg bruikbare, gestructureerde interviews op die een schat van informatie bevatten die niet uit het veeleer gesloten karakter van de eerste ronde gepuurd kon worden.

De selectie van departementen is de volgende: Financiën – Justitie- SZW- VenW- BZK - VROM.

Het gewicht van een departement in de nationale regelproductie is daarbij zeker een criterium, dat overigens parallel loopt met de vertegenwoordiging van een departement in de begeleidingscommissie. Daarnaast worden nog twee departementen, Financiën en VenW, geselecteerd omwille van interessante, in het oog springende resultaten op de schriftelijke enquête.

In elk departement worden vervolgens minstens twee mensen¹⁹¹ geselecteerd om deel te nemen aan het gesprek. De uiteindelijke keuze voor respondenten gebeurde in overleg met de vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie; andere hooggeplaatsten in het departement met wie intussen persoonlijke contacten ontwikkeld werden, en direct met de respondenten zelf. Op deze wijze wordt elk geselecteerd departement vertegenwoordigd door capabele ambtenaren met een goed ontwikkeld zicht op consultatie.

¹⁹¹ Bij VenW namen drie mensen gelijktijdig deel aan het interview.

Representativiteit is in deze fase minder belangrijk. Kwalitatief onderzoek streeft immers per definitie geen representativiteit na. Het diepgravende karakter ervan heeft een heel andere finaliteit.

Betrouwbaarheid wordt versterkt door het samen zetten van de respondenten; ze zullen mekaars fouten corrigeren. Interpretatiefouten vanwege de onderzoeker worden deels uitgebannen door het gebruik van een digitaal opnameapparaat.

Wat de validiteit betreft, is het verhaal hier erg verschillend: omdat de respondenten, vrij in het interview, hun eigen kader creëren met eigen interpretaties en definities, hoeven we niet te vrezen voor een kloof tussen de betekenis van ons onderzoeksopzet en de betekenisgeving aan dit opzet door de respondenten.

Deze interviews verlopen semi-gestructureerd: terwijl de respondent alle vrijheid heeft om te antwoorden, houdt de interviewer zich aan welbepaalde thema's in een min of meer vastliggende volgorde (zie bijlage 3). De selectie en reikwijdte van deze thema's worden ingegeven door de interpretatie van de resultaten van de eerste, verkennende bevragingronde.

3. Inhoudelijke bevindingen uit het empirische onderzoek

3.1. Inleiding

In wat volgt wordt op een geïntegreerde wijze gerapporteerd over de eerste en de tweede fasen van het empirisch deel van het onderzoek. De behandeling van de onderzoeksresultaten gebeurt thematisch; een opsomming van de thema's in de orde van behandeling volgt na een inleidende bespreking van enkele inhoudelijke eigenschappen van beide vragenronden.

Door de gekozen werkwijze kan de analyse plaatsvinden over de volledige breedte van de Nederlandse departementen, zonder dat aan diepgang moet worden ingeboet. Niet elk departement vervult een even centrale functie m.b.t. de opmaak van regelgeving: zo regelt bijvoorbeeld de (concept)regelgeving die op het departement Defensie uitgewerkt wordt, enkel interne materies, zoals personeelszaken. Andere departementen zijn dan weer actief op uitgebreide samenlevingsdomeinen, zoals SZW of Justitie. Daaruit vloeit voort dat deze departementen een relatief sterke stempel drukken op het totaalbeeld van de consultatiepraktijk.

In de enquête zijn een aantal essentiële begrippen uit de flankerende theoretische studie naar consultatie geoperationaliseerd. Meer bepaald werd getracht om de basiskarakteristieken en de *best*

practices van consultatie te vertalen in meetbare items. Zo komen volgende onderdelen aan bod: voor zowel formele als informele consultatie werd gevraagd naar de determinanten van het voorkomen van consultatie; de vorm van consultatie (vraagstelling; procedures; gerichtheid; technieken), de aard van consultatie (van een lichte vorm als informatie-uitwisseling tot de intense variant van coproductie van regelgeving); de omkadering (uitvoerders, verankering in wetgevingscultuur, financiële middelen), de situering in het wetgevingsproces, de gemiddelde duur van de procedure; de kenmerken van de geconsulteerde partijen; de nazorg; en tenslotte de impact¹⁹².

Onderscheid wordt gemaakt tussen formele en informele consultaties, ofschoon er na de hervorming van de adviesraden in Nederland nog weinig adviesraden overblijven die verplicht moeten worden geconsulteerd. Zo wordt voorkomen dat aan een departement, dat zich beperkt tot het louter formeel naleven van een consultatieverplichting, een consultatiecultuur wordt toegeschreven.¹⁹³ Bovendien kan, voor zover er nog consultatieverplichtingen bestaan, de consultatiepraktijk omwille van wettelijke regelingen afwijken van wat als *best practices* wordt beschouwd. Ten slotte stelden de onderzoekers als hypothese voorop dat informele consultaties die vanuit de praktijk zelf groeien, eerder leiden tot consultaties die serieus worden uitgevoerd en als zinvol worden ervaren, dan formele consultaties die *in abstracto* door de wetgever worden opgelegd.

Omdat de indeling formeel/informeel abstractie maakt van het bestaan van gradaties binnen informele consultatie m.b.t. de bestending van de consultatiepraktijk, worden in een laatste deel vragen gesteld over de relatie tussen formele consultatie, informele consultatie met vaste praktijk en informele consultatie zonder vaste praktijk. De thema's die daarbij aan bod komen, zijn: onderscheid in de doelstellingen van de drie vormen; de motieven om tot één van de drie vormen over te gaan; negatieve externaliteiten van een (doorgesloten) consultatiebeleid; de eventuele bewerking van adviezen door het departement alvorens ze naar de ministerraad of gelijkaardige politieke beslissingsfora doorgaan; en ten slotte, de zinvolheid van de drie vormen.

Uit de resultaten van de enquêtes blijkt dat de respondenten onderling niet altijd een eenvormige interpretatie hechtten aan de drie onderscheiden klassen. De minste begripsvariatie treedt op m.b.t. het concept *informele consultatie zonder vaste praktijk*, die op *ad hoc* basis plaatsvindt en derhalve in de inleiding van de enquête wordt afgezet tegen de informele consultatie met vaste praktijk. Toch is hier ook nog voorzichtigheid geboden met de interpretatie, want een *ad hoc* consultatie kan met name ook voortvloeien uit een vaste praktijk.

¹⁹² Deze thema's worden in deze bespreking niet als zodanig behandeld; de integratie van de resultaten van de verkennende en de verdiepende fasen impliceert een samenvoeging van de onderwerpen uit de eerste en de tweede ronde.

¹⁹³ Zie *supra* p. 41.

Met het onderscheid tussen formele consultatie en informele consultatie met vaste praktijk hebben de respondenten meer moeite. In de praktijk – zo blijkt uit de diepte-interviews – doet het er voor de ambtenaren immers niet toe wat de basis tot consulteren is. Het maakt hen niet uit of de consultatie wordt ingegeven door gewoonte, protocol of convenant e.d.m. of door de wet. Respondenten claimen namelijk unaniem dat de meerwaarde van de consultatie los staat van de wettelijke status van de consultatie. Deze bevinding slingert overigens als een rode draad door het onderzoek: in de ogen van de bevraagde wetgevingsambtenaren wordt consultatie verricht om de kwaliteit van de wetgeving te verhogen door, bijvoorbeeld, uitvoerings- en handavingsinstanties om technische adviezen te vragen, maar ook door ervoor te zorgen dat de wetgeving maatschappelijk adequaat is, zodat het draagvlak verzekerd is. Deze zinvolle consultatie wordt door de respondenten afgezet tegen de rituele dans die voor sommige formele consultaties wordt opgevoerd. In dit opzicht is het veelzeggend dat ACTAL steevast werd vernoemd als een instantie die formeel geconsulteerd moet worden (vermeld in zeven departementen; in departementen waar ACTAL niet genoemd werd, werden evenmin andere formele consultaties genoemd). Hoewel er in de strikte zin van het woord geen wettelijke basis is, wordt de ACTAL-adviesverplichting dus toch als formeel gepercipieerd. De toewijzing van de formele status gaat niet toevallig gepaard met verwijzingen door meerdere respondenten naar de hoger genoemde rituele dans. In alle geïnterviewde departementen, met de plausibele uitzondering van financiën¹⁹⁴, wordt de ACTAL-toets immers als een lege doos ervaren (*zie infra*).

De variaties in de – schriftelijke – antwoorden tussen het deel over de formele consultatie en het deel over de informele consultatie, moeten dus voorzichtig geïnterpreteerd worden omdat de respondenten zelf weinig belang hechten aan of niet altijd op de hoogte zijn van de al dan niet wettelijk verplichte status van een consultatie. De afschaffing van veel formele adviesverplichtingen weerhoudt de respondenten in de eerste ronde er niet van om ten onrechte bepaalde consultaties in verband te brengen met formele adviesverplichtingen. Om zicht te krijgen op de perceptie van de respondenten van formele verplichtingen – en dus niet de reële formele verplichtingen – is een lijstje met vermeende formeel te consulteren instanties opgenomen als bijlage bij dit rapport.

Een correct aangehaalde wettelijke verplichting tot consulteren valt waar te nemen op het terrein van de bescherming van de persoonsgegevens; hier gaat het om regelgeving die door Europa wordt opgelegd. Wetgevingsambtenaren van hetzelfde departement schrijven anderzijds de consultaties van de SER, de Raad voor de Rechtspraak en de toetsingscommissie WWB, zowel een formele als een informele status toe. Een dergelijke verkeerde perceptie ondermijnt uiteraard de betrouwbaarheid van de opvattingen over formele consultatie. Dat is een eerste zorg voor de diepte-interviews, die na een introductie openen met een vraagstelling omtrent de afschaffing van de formele consultaties en het

¹⁹⁴ De test gaat uit van het Ministerie van Financiën.

voortbestaan van de resterende, verplichte verzoeken om advies. Op die wijze worden mogelijke foutieve inschattingen van de status van consultaties geëlimineerd¹⁹⁵. Via de diepte-interviews wordt het ook mogelijk om na te gaan wat de houding was tegenover de consultatievorm die nu correct als formeel werd geïnterpreteerd.

Omdat het aantal formele consultaties tot bijna nul werd gereduceerd als gevolg van de zogenaamde Woestijnwet en de overige herijkingen in het stelsel van adviesverplichtingen, neemt de behandeling van dit type van adviesverlening weinig tekst in beslag. In het verdere verloop van deze bespreking komen de andere types, met name de informele consultatie met en zonder vaste praktijk, gezamenlijk aan bod. De drieslag die de schriftelijke enquête structureerde kan immers verlaten worden omdat de interviews een flexibele benadering van de klassen formeel/informeel en van gradaties in het voorkomen van een vaste praktijk toelaten. Overigens sluit het loskomen van de analytische indeling in drie categorieën duidelijk aan bij de eerder vermelde empirische bevinding dat de wetgevingsambtenaren grotendeels onverschillig staan tegenover de exacte bestaansreden van de consultatie. Met andere woorden, het maakt voor de betrokken wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers weinig uit of een informele consultatie ingegeven wordt door een *ad hoc* beslissing of een protocol of andere vaste gewoonte, en nog minder of een consultatie formeel of informeel is.

In dit onderzoeksverslag wordt een thematische aanpak gevolgd. De samenstelling en structuur van de thema's volgt uit de combinatie van de thema's van de schriftelijke bevraging en de topic-list¹⁹⁶ van de diepte-interviews (zie bijlage 3). De thematische behandeling van de empirische resultaten verloopt als volgt:

1. de formele consultatie
2. evolutie van formele en informele consultaties
3. determinanten van de (informele) consultatie¹⁹⁷
4. karakteristieken van consultatie
5. planning, proces en beleid
6. geconsulteerde partijen
7. wettelijke voorzieningen, *knowhow* en methodologie

¹⁹⁵ Om deze correcties door te voeren was geen ingrijpen vanwege de interviewers nodig; door de techniek van dubbelinterviews corrigeerden de respondenten elkaar indien nodig. Zie ook bijlage 3 voor de *topics* die in deze interviews aan bod kwamen.

¹⁹⁶ De topics zijn ontstaan door confrontatie van de bevindingen uit het theoretisch kader met de resultaten van de schriftelijke bevraging, op basis van discussie in de begeleidingscommissie (met inbegrip van referenties naar de motie VAN THIJN en samenhangende rapporten), en op grond van een analyse van de verkennende fase.

¹⁹⁷ Vanaf punt 3 wordt enkel nog de informele consultatie behandeld, die vanaf dan ook eenvoudigweg als 'consultatie' wordt benoemd.

8. doelstellingen en finaliteit
9. impact
10. toezicht en naleving
11. negatieve externaliteiten
12. algemene doelstellingen
13. zinvolheid

3.2. De formele consultatie

Uit de bevraging werd duidelijk dat het aandeel van de formele consultatie slechts beperkt is. De afschaffing van de wettelijke adviesverplichtingen in 1995-1997¹⁹⁸ heeft dus effect behouden. Daarnaast hechten we een methodologische noot aan de constatering van het beperkte aandeel. De definitie die in de vragenlijst aan formele consultatie wordt opgelegd, werkt immers erg restrictief. Zo wordt consultatie als formeel betiteld als ze in de hoedanigheid van een verplichting is opgenomen in een wettelijke regeling. Daarnaast wordt ook de tijdsperiode waarin een eventuele consultatie (formeel of informeel) kan plaatsvinden scherp afgeleid, met name vanaf de aanvang van de ambtelijke voorbereiding tot net vóór de behandeling in de ministerraad of onderministerraden (of algemener, organen met politieke beslissingsmacht). Deze definitie maakt dat een aantal raadplegingen of behandelingen van ontwerpregelgeving die door anderen misschien als formele consultatie beschouwd kunnen worden, toch buiten het onderzoekskader vallen. Zo valt bv. de adviesverlening door de Raad van State buiten het kader, omdat deze advisering plaatsvindt na de behandeling in de ministerraad.

Hoewel deze afbakening ogenschijnlijk belemmerend zou kunnen werken, heeft ze het nochtans mogelijk gemaakt om een belangrijke conclusie te trekken, die niet volledig, maar toch voor een groot deel rijksbreed bevestigd werd. Formalisering van consultatie, in de zin van het wettelijke vastleggen van de verplichting tot consultatie, staat zeker niet hoog op de agenda van de respondenten; integendeel. Zoals elders in dit rapport zal worden uiteengezet, zijn de wetgevingsjuristen erg tevreden met de huidige gang van zaken die vooral bestaat uit informele consultaties met een vaste praktijk. Er bestaat dus blijkbaar maar weinig behoefte aan wettelijke institutionalisering.

Dat betekent dat de beslissing om, in het kader van de vereenvoudiging van de formele adviesraden, de meeste wettelijke adviesverplichtingen af te schaffen, alvast door de departementen zelf gedragen wordt, zonder dat dit verhinderd heeft dat de departementen alsnog blijven consulteren.

Ofschoon er nog maar weinig formele consultaties resten, worden er toch nogal wat opgesomd. In de aanvang van par. 3 verwezen we reeds naar de bijlage waarin de als formeel en informeel geklasseerde

¹⁹⁸ Zie *supra* deel I, par. 5.2.

consultaties werden weergegeven. Tijdens de diepte-interviews werden de respondenten opnieuw gevraagd naar het bestaan van formele consultaties. We tekenen onder meer volgende uitspraken op:

“Heel weinig formele verplichtingen. Bij wetten en AMvB’s heb je de Raad van State en ACTAL. En hier en daar zijn er verplichtingen voor hele kleine deelaspecten. (bv. als gemeenten betrokken zijn, zijn we verplicht om VNG te raadplegen. Maar dat zouden we zonder wettelijke verplichting ook wel doen!)” (SZW) De Raad van State valt echter buiten het bestek van het onderzoek; de raadpleging van ACTAL kent evenmin een werkelijk wettelijke basis.

Bij VenW wordt correct gerefereerd naar de Europese richtlijn m.b.t. de bescherming van de persoonsgegevens: “Bv. Privacyregelgeving moet verplicht worden voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens; die verplichting vloeit voort uit een Europese richtlijn (45/96). (anders is klacht bij Europese Commissie mogelijk).”

Bij Financiën nuanceert men: “ACTAL is een hoog college van Staat, zoals de Raad van State en een verplichte toets. Maar ik heb nooit de wettelijke basis uitgeplozen; dat is gewoon geïntegreerd in de ambtelijke processen. Of dat nu een wettelijke basis heeft of niet, dat maakt niet uit.”

Bij Justitie klinkt het als volgt: “Enkel de raad voor de Rechtspraak is nog verplichte consultatie. Daarnaast is er nog het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) voor de privacy en ook het wetsadvies van het Adviescollege Vreemdelingenzaken wordt steevast gevraagd.”

BZK blijft vaag in de verwoording als ‘officiële verplichtingen’, waartoe volgens de respondenten behoren: “Kiesraad (advies), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) (overleg) en IPO. Daarnaast moeten de departementen ook advies vragen aan BZK, bv. over specifieke uitkeringen.”

Bij VROM stelt men: “ACTAL is verplicht. En in het bouwreglement staat de OPB (overlegplatform Bouwregelgeving) als verplicht advies. Er zijn wel adviescolleges die bij wet zijn opgericht, maar die moeten we niet verplicht consulteren. Bv. commissie GGO over genetisch gemodificeerde organismen.”

Dat de meerderheid van de respondenten naar ACTAL verwijzen als belangrijkste formele adviesverplichting, is opvallend. De classificatie door de respondenten als formeel, vindt haar oorsprong niet zozeer in het bestaan van een wettelijke basis – die ontbreekt *sensu stricto* –, maar eerder in het aanvoelen van de toets als een rituele dans, een lege doos.¹⁹⁹ In de oriënterende fase van het onderzoek liet het kwantitatieve karakter, in combinatie met de minimale voorkennis, niet toe om dit besluit te trekken; in de tweede fase werd de verwijzing naar de rituele dans in meerdere ministeries opgevangen. Bijvoorbeeld, op het ministerie van VenW klinkt het als volgt: “ACTAL zit echter ook onder de noemer consultatie verpakt, maar dat is een toets waar je niks aan hebt. Inhoudelijk voegt ACTAL nooit iets toe aan het proces. Dat komt doordat ze enkel nakijken of je de

¹⁹⁹ Dat correspondeert overigens met het later verschenen rapport *Evaluatie Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten*, Utrecht, 2007, p. 19 en 28.

berekening van de administratieve lasten goed hebt uitgevoerd, omdat ze beleidsneutraal zijn. Je zou verwachten dat ze inhoudelijk kijken naar andere en slankere middelen, maar in de praktijk zeuren ze alleen over cijfers.” Bij VROM hoorden we: “ACTAL is een rituele dans. [...] gegoochel met cijfers.”

Goed beschouwd, is het duidelijk dat de wettelijke status van de verplichting om te consulteren niet belangrijk is voor de betrokken ambtenaren. Zodra een verplichting van ongeacht welke soort bestaat – of die nu voortkomt uit gewoonte of wordt opgelegd bij wet – wordt er geconsulteerd, ook al blijkt de consultatie een zinloze onderneming. Gelukkig, aldus de respondenten, is het aantal formele consultaties verwaarloosbaar. De beslissing om de formele adviesverplichtingen uit te bannen, wordt dus nog steeds breed gedragen.

3.3. Evolutie van formele en informele consultatie

Hoewel het analytische onderscheid tussen formele, informele mét en informele consultatie zonder vaste praktijk weinig zinvol bleek op de werkvloer, bekijken we toch kort de reacties op de vragen naar de evolutie van beide vormen van consultatie. Op de schriftelijke vraag (63) welke status (vorm) het merendeel van de consultaties van de afgelopen twee jaar aannamen, wordt overwegend geantwoord met “informeel met vaste praktijk”. Niettemin verschijnen ook links en rechts andere antwoorden, met name 4 maal “formeel” en 5 maal “informeel zonder vaste praktijk” (versus 20 keer “informeel met vaste praktijk”). De dominantie van informele consultatie op basis van gewoonten en protocollen is dus onbetwistbaar. De antwoorden 'formele consultatie' kunnen allicht verklaard worden door de foutieve interpretatie van de wettelijke status van consultatie.

Wat de groei betreft (vraag 64), lijkt het er alleszins op dat de formele consultatie de afgelopen vijf jaar overwegend aan een *status quo* onderhevig is (na de afslanking door de hoger beschreven wettelijke operatie), terwijl de informele consultatie met vaste praktijk zachtjes groeit of op zijn minst gelijk blijft. De volledig facultatieve consultatie is het meest uitgesproken onderworpen aan groei.

De vraag (65) of voor eenzelfde conceptregelgeving zowel formeel als informeel wordt geconsulteerd, werd niet eensluidend beantwoord. De departementale verschillen zijn erg groot. Justitie en BZK geven aan dat dit regelmatig tot vaak voorkomt; bij de andere departementen lijkt de tandem formeel/informeel zeldzamer te zijn. Interessanter zijn echter de volgende vraag (66) en antwoord in de enquête: als informele consultatie de formele consultatie flankeert, gebeurt dat hoofdzakelijk omdat de formele evaluatie *niet alle beoogde respondenten bereikt*. Bij SZW en Justitie is dat overigens ook de enige reden die wordt opgegeven. Andere redenen, die bij de antwoordalternatieven waren opgenomen, zoals *niet alle antwoorden worden verstrekt*, of de restcategorie *andere redenen*, kwamen beduidend minder aan bod.

Vraag 68 peilt naar een eventuele differentiële impact van de consultatie naargelang de vorm. Met vraag 69 trachten we een antwoord te verkrijgen op de vraag of de impact van informele consultatie groeit als de vrijblijvendheid (*ad hoc*) evolueert naar een vaste praktijk. Geen van beide antwoorden verstrekken goed interpreteerbare antwoorden²⁰⁰. Ook hier is het plausibel dat het strikt analytische karakter van de drieslag de zinvolheid van de vragen in de kiem smoort. Vanaf punt 3 hieronder komt de formele variant van consultatie niet meer voor in de bespreking. Het zwaartepunt van de consultatiepraktijk situeert zich immers op het terrein van de informele consultatie. Alvorens de bespreking te hervatten, herhalen we welke voorwaarden aan informele consultatie werden opgelegd: het gaat om consultaties die een facultatief karakter hebben, waarmee bedoeld wordt dat ze niet bij wettelijke regeling of door wettelijke clausules verplicht gesteld worden. Dat facultatieve karakter onderscheidt ze van de wettelijk verplichte evaluaties.

3.4. Determinanten van de (informele) consultatie²⁰¹

Uit de data (vraag 31) kan niet eenduidig worden opgemaakt of informele consultaties ongeveer even vaak voorkomen bij elk type van ontwerpregelgeving, met name ontwerpen van wetten, ministeriële regelingen en AMvB's. Tentatief kan wel gesteld worden dat ze het minst vaak voorkomt bij ministeriële regelingen, en het vaakst bij wetten.

Het voorkomen (33) lijkt niet specifiek geïnspireerd te worden door de eigenschappen van de op stapel staande regelgeving. Het maakt quasi niet uit of ontwerpregelgeving al dan niet belangrijke financiële implicaties voor de overheid heeft, of ze al dan niet in overeenstemming is met de normen en waarden en verwachtingen van de burger, of ze juridisch-technisch complex is, politiek controversieel is of Europese regelgeving implementeert. Bij Financiën drukt men het als volgt uit: “We consulteren als wij het noodzakelijk achten. Als we zelf niet goed weten welke richting we uitmoeten, bellen we experts uit de markt die we kennen – zo vergaren we informatie”. Uit zulke uitspraken valt af te leiden dat de beslissing om al dan niet te consulteren ingegeven wordt door een nuchter pragmatisme, veeleer dan op basis van harde criteria.

De toenemende aandacht voor consultatie op het Europese bestuursniveau heeft de aanwending van informele consultatie in Nederland niet specifiek gestimuleerd (34: 2,6/5)²⁰². Nog meer onjuist wordt

²⁰⁰ 68: Een derde van de respondenten geeft een neutraal antwoord; een ander derde antwoordt bevestigend en de rest ontkent. 69: Het gemiddelde van 3,2/5 (neutraal, met standaardafwijking quasi 0; range = {1, ..., 5}) toont weinig verbeelding bij de beantwoording.

²⁰¹ Tenzij er uitdrukkelijk een uitzondering wordt gemaakt, wordt vanaf hier consultatie gelijkgesteld met *informele* consultatie.

²⁰² Bij de interpretatie van deze getallen mag niet uit het oog verloren worden dat de minimale waarde 1/5 is. Het gemiddelde bedraagt dus 3/5. Een score van 2,5/5 slaat dus niet op het gemiddelde, maar duikt er (met een halve eenheid) net onder.

de stelling bevonden dat de tendens naar lastenverlaging en deregulering het aantal informele adviesverplichtingen heeft verminderd (35: 1,9/5). Uit de interviews blijkt keer op keer dat de operatie van de Nederlandse overheid om het aantal adviesverplichtingen terug te dringen verantwoordelijk is voor de sterke daling van de verplichte consultaties.

Het volume ontwerpregelgeving waarbij *niet* informeel geconsulteerd werd is beduidend kleiner (36: 3,7/5 waarbij 5 staat voor ‘veel kleiner’) dan de stapel conceptregelingen waarbij wel informeel geconsulteerd wordt: informele consultatie is dus alom aanwezig. Toch bespeuren we hier ook nog verschillen: de departementen VROM, FIN, LNV en VENW antwoorden in koor met 5/5 (d.w.z. veel meer wél dan niet informeel geconsulteerd); bij SZW en Justitie schommelt de waarde rond 2,8 (zowat evenveel regelgeving waarbij wel als niet wordt geconsulteerd); de scores voor de andere departementen variëren daartussen. De betrouwbaarheid van de antwoorden is echter een lastige hinderpaal bij de interpretatie van die cijfers: de haast boekhoudkundige kennis die noodzakelijk is om deze vraag betrouwbaar te beantwoorden kan bezwaarlijk in één persoon aanwezig zijn. Een dergelijke panoptische kijk op de ingrediënten voor het ultieme antwoord, met name alle ontwerpregelgeving die een departement produceert én de bijhorende consultaties, bestaat eenvoudigweg niet.

Het gemiddelde aantal informele adviezen voor één ontwerp van regelgeving (37: 3,4) ligt tussen 1 en 15, met heel wat respondenten die het antwoord schuldig blijven. In retrospect blijkt deze vraag dan ook moeilijk te beantwoorden, zodat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van de scores. Moet bijvoorbeeld een multilaterale overlegronde gekwantificeerd worden in aantal informele adviezen? Wat als er vijf partijen rond de tafel zitten: telt dit als één of als vijf adviezen? Zo zal het werkelijke aantal allicht hoger liggen. Niettemin kan dit cijfer een indicatieve waarde hebben. Het zou kunnen uitdrukken dat het aantal adviezen niet indrukwekkend is. Rekening houdend met de omvang van het complexe speelveld van de samenleving waarin de regels moeten gelden, met uitvoerders, handhavers, indirect en direct betrokkenen, bedrijven en burgers, enzovoort, ontstaat de hypothese dat het speelveld maar deels ‘afgedekt’ wordt door de informele consultatie. Deze belangrijke hypothese wordt onder de titel ‘geconsulteerde partijen’ verder behandeld.

3.5. Karakteristieken van de consultatie

Worden informele consultaties gestuurd door nauwkeurig omschreven vragen waarop een antwoord vanwege de geconsulteerde partij wordt verwacht? Het antwoord is overwegend negatief (38: 2,2/5). Adviesverlening gebeurt blijkbaar veeleer m.b.t. de ontwerpregelgeving in het algemeen, of zelfs naar aanleiding van thema’s die losstaan van concrete wetsvormende initiatieven als het periodiek overleg betreft. Zo organiseert VenW bijvoorbeeld periodiek overleg met uitvoeringsorganisaties, maandelijks overlegplatformen en – minder frequent – overleg met belangenverenigingen, naast

specifieke consultaties over een [ontwerpwet]tekst. Op de periodieke bijeenkomsten wordt vanzelfsprekend niet omtrent nauwkeurig omschreven vragen gedebatteerd.

Daarnaast wijzen de data uit dat in de meeste departementen consultatie plaatsvindt bij een duidelijk afgebakende groep respondenten (39: 2/5). Dit is niet onbelangrijk – later zal aan het licht komen dat deze afgebakende groep vaak dezelfde mensen omvat.

Een volgend onderwerp betreft de verhouding met de adviserende instantie op vlak van 'interactie'. In de minst interactieve vorm is consultatie niet meer dan het informeren van de adviserende instantie (score 1). Een trapje hoger houdt het een vraag om advies in (score 2). Nog interactiever is consultatie als een dialoog (3), met als uiterste de visie dat ontwikkeling van regelgeving een gemeenschappelijk project is van overheid en adviesorgaan (4). Volgens de resultaten van de enquête zien de respondenten consultatie niet louter als een proces waarbij een adviserende instantie om advies gevraagd wordt, maar kennen ze het een kleine meerwaarde toe, in de zin dat er een dialoog plaatsvindt (42: 2,6/4, met 1 louter informeren en 4 coproductie van regelgeving). Het is zelfs zo dat er maar twee departementen zijn waar een score hoger dan 2 niet voorkwam: Justitie en LNV. Zij zelf omschrijven consultatie als het vragen om advies aan een adviserende instantie. Uiteindelijk, zo blijkt uit de diepte-interviews, zijn het nog steeds de ministeries die de beslissingen moeten nemen, en niet de geconsulteerde partijen: hun status is die van adviesverstrekking, en het is alom gekend dat advies ver verwijderd staat van echte macht. Die houding van beide departementen verschilt van de attitude van het tiental andere ministeries waar minstens één respondent vindt dat consultatie een dialoog (3) is tussen overheid en adviserend orgaan, of zelfs dat consulteren inhoudt dat regelgeving als een gemeenschappelijk project van overheid en adviesorganen (4) tot stand komt. VROM, Financiën, VenW, BZK en VWS hebben het meest uitgesproken 'dialoog'-profiel van deze laatste groep. Het belang van deze dialoogfunctie kan niet onderschat worden: keer op keer wordt in de gesprekken over consultatie met veel tevredenheid en zelfs trots over de term 'polderen' gehanteerd.

De striktere scheiding tussen advies en overleg, die een onderdeel uitmaakt van het vernieuwde wettelijke kader omtrent consultatie, vindt in de praktijk maar weinig gevolg. In de interviews drukten wetgevingsambtenaren uit verschillende departementen het als volgt uit: "Als je een uitvoeringsinstantie een opdracht wil geven, ga je zeker polderen: je hebt niet enkel hun advies, maar ook hun medewerking nodig. Dan is overleg noodzakelijk." [BZK] Dezelfde positieve houding vonden we bij VenW: "Over het algemeen werkt het Poldermodel zeer goed: het overleg raakt goed geregeld. En we zijn eerder geneigd er nog eentje extra te consulteren, dan om een groep buiten beschouwing te laten. Omdat je nooit weet dat ze later in de Kamer gaan klagen dat ze niet gehoord zijn." Financiën staat afstandelijker tegenover het polderen. Het Ministerie houdt zelf graag de touwtjes in handen: we onderhandelen niet echt, maar laten ons wel graag adviseren; volledig polderen

doen we niet. “We hebben een breder belang te vertegenwoordigen dan dat van de mensen die we toevallig aan tafel hebben.”

(43) Er kan moeilijk gesteld worden dat consulteren verloopt volgens vaststaande procedures; daarvoor zijn de antwoorden te uiteenlopend. De complementaire vraag (44), of consultatie verloopt volgens informele of ad-hocafspraken, biedt meer eenvormigheid. Regelmatig tot vaak vindt consultatie immers plaats volgens zulke informele of ad-hocafspraken. De interpretatie hier kan problemen opleveren, omdat informeel kan geassocieerd worden met het ontbreken van een wettelijk kader dat per definitie werd vastgepind op de informele consultatie.

Eveneens kan geen uitsluitel gegeven worden over de samenstelling van de groep ambtenaren die de consultatieprocedure uitvoert (45). Wel een duidelijk antwoord wordt in beide onderzoeksfasen verschaft naar aanleiding van de vraag of er voldoende middelen (financieel, administratieve ondersteuning...) voorhanden zijn om de informele consultaties uit te voeren (46:3,8/5). Ook m.b.t. de verankering van informele consultatie in de wetgevingscultuur van het departement (47) zijn de antwoorden eensluidend en sterk positief: gemiddeld 4,2/5, met heel wat toekenningen van het maximum. Dat wordt bevestigd door de vaststelling dat, indien er procedures bestaan, deze erg goed gekend zijn door de betrokken ambtenaren (4/5).

Een belangrijke criterium dat in het theoretische deel als een ‘*best practice*’ werd geïdentificeerd, houdt in dat de consultatie zo vroeg mogelijk plaatsvindt in het wetgevingstraject. De respondenten geven aan dat het zwaartepunt van de informele consultatie zich eerder dicht bij de prille conceptie of de eerste aanzet tot de regelgeving o.i.v. politieke of implementatieverplichtingen tot ongeveer in het midden bevindt (49: 2,8/5). Dat is een goed cijfer. De duur leunt eerder aan bij één maand dan bij twee²⁰³. Zo’n eerder kortere duur van de consultatie kent zowel voor- als nadelen: te korte consultaties maken het moeilijk voor kleinere, zwakkere groepen om zich te organiseren en hun stem te laten horen. Korte looptijden spelen in de kaart van goed georganiseerde adviesorganen, die de weg naar het departement intussen goed kennen. Een voordeel is dan weer dat de wetgevingsontwikkeling geen vertraging oploopt. Maar indien, zoals bleek uit de interviews, de duur van de consultatie gewoontegetrouw wordt ingecalculeerd in de benodigde tijd om te wet te ontwikkelen, treft de kritiek enkel de kleinen en de zwakkeren in de samenleving. Het gebrek aan formalisering heeft overigens, aldus het ministerie van VROM, een specifiek voordeel: “Normale consultaties moeten soms op twee weken gebeuren als er politieke druk is, of als er feitelijke gegevens zijn. Dan snapt iedereen dat het snel moet en gebeurt dat. Soms zijn er trajecten die 6 maanden duren. Dat is het voordeel als er niets voorgeschreven is.”

²⁰³ Ondanks de gekende bezwaren stellen we vast dat deze periode iets korter is dan bij de formele tegenhanger.

3.6. Planning, proces en beleid

Op de vraag of consultatie in het wetgevingstraject wordt ingepland, antwoordt een respondent van VenW: “Ja, er wordt op voorhand [met de consultaties] rekening [...] gehouden. Op die manier vormt de consultatie niet echt een vertraging van het wetgevingsproces. Bovendien, als je om een of andere reden gehaast bent, is het niet verstandig om tijd te winnen door niet te consulteren: dat komt toch terug in je gezicht.”

Een goede planning van de consultatie maakt het bijgevolg mogelijk om één van de meest courante negatieve externaliteiten van consultatie – en dus allicht ook evaluatie *ex ante* – te omzeilen. Anderzijds bestaan er maar bijzonder weinig planning of procedures – de draaiboeken die voor de totstandkoming van wetgeving bestaan, ontbreken voor consultatie. Zoals het sprekend bij SZW verwoord wordt: “[...] er bestaat wel een wetgevingsprotocol. Daarin staat het wetgevingsproces uitgeschreven, en er is vastgelegd dat je je op een bepaald moment in het proces moet afvragen welke de belangen er bij het dossier betrokken zijn. Het is maar één zin waarin heel globaal op consultatie gewezen wordt.[...]”

Procesbeschrijvingen zijn er niet; het belang van consultatie in het wetgevingsproces wordt door één zinnetje aangehaald. Gespecialiseerde handleidingen voor consultatie ontbreken.

3.7. Geconsulteerde partijen

De selectie van de te consulteren partijen (52) vindt overwegend plaats op een *ad hoc* basis, dus volgens de noodzakelijkheden van de voorliggende ontwerpregelgeving. Slechts af en toe wordt iemand aan die *ad hoc* selectie toegevoegd op basis van vaste richtlijnen. Hier schemert opnieuw het informeel pragmatisme door: als er behoefte is aan advies (of dialoog), zal die behoefte worden ingevuld; zolang er daarentegen geen expliciete nood bestaat, wil men liefst zo vrij mogelijk van verbindende afspraken opereren. Deze pragmatische *ad hoc* selectie richt zich in het algemeen en overwegend tot specialisten, eventueel georganiseerd in geïnstitutionaliseerde, formele adviesorganen (53: 1,8/2 waarbij 1 staat voor burgers en 2 voor specialisten). Consultatie van burgers, in welke aggregatievorm ook, komt dus maar zelden voor. De vraag naar de hoogte van de deelnamedrempel (55) wordt dan ook vaak als niet toepasselijk van de hand gedaan. Individuele inspraak van burgers of belanghebbenden is overigens onwerkbaar, aldus vele geïnterviewden. Een oplossing is de vertegenwoordiging door belangenverenigingen. Daarop bestaan anderzijds wel uitzonderingen. Volgende quote van VenW vat regel en uitzondering mooi samen: “Neem nu regelgeving over geluidshinder op Schiphol. Dan moet je zelfs niet consulteren, want de directeur van Schiphol meldt zichzelf wel. Er is dan maar één normadressaat; er is geen vereniging van luchthavens, want er is er

maar één. Er zijn daarentegen tienduizend garages in Nederland, die je niet allemaal kan raadplegen. Dan is een belangenvereniging een zeer goede gesprekspartner.”

Helaas is het beeld van de belangenvereniging als zeer goede gesprekspartner niet onverdeeld positief. VenW haalt een veelzeggend voorbeeld aan: “Er bestaat overigens een tendens bij de grote organisaties om de minimumvoorschriften steeds op te hogen tot een niveau waar hun leden nog meekunnen, maar de kleintjes niet meer. Ze gebruiken hun inspraak om de anderen uit de markt te drukken. Bijvoorbeeld, de garagehouders willen een dure hefbrug verplicht maken als ze die zelf al hebben, omdat ze weten dat de anderen die niet kunnen betalen.”

Zoals blijkt uit vraag 53, wijzen de cijfers uit dat specialisten meer dan burgers bij de consultatie betrokken worden. De club van specialisten blijkt overigens erg gesloten (54): partijen worden herhaaldelijk opnieuw gevraagd voor andere ontwerpregelgeving binnen hetzelfde departement. Dat strookt met de herhaalde nadruk op de vertrouwensrelatie die volgens meerdere respondenten aanwezig moet zijn tussen de wetgevingsambtenaar en de geconsulteerde partij. Zo stelt een respondent van het ministerie van Financiën: “De relatie wordt ook steeds professioneler. Er heerst een professioneel zakelijk vertrouwen; maar dat is eigenlijk een te sterke term. We weten waar we aan toe zijn, dat wel. Beide partijen leren hoe consultatie het best werkt. We leren elkaar ook steeds beter inschatten.”

In combinatie met de voorgaande bevindingen dat de adviesverlenende instanties overwegend op een ad-hocbasis geselecteerd worden, dat het maar zelden om (gewone) burgers gaat, dat er niet om een zo laag mogelijke deelnamedrempel wordt gegeven, dat deelname pas mogelijk is als er een zeker 'vertrouwen' is gewonnen, en nog, dat de relatie groeit doorheen de tijd, roept het element van de herhaalde uitnodiging het beeld op van een sociologisch uitvoerig beschreven *old boys network*²⁰⁴.

De goede, duurzame, en exclusieve relaties die bestaan tussen de overheid en de adviesverlenende partners worden stelselmatig bevestigd doorheen een goede communicatie. De relatie tussen departement en partijen is op het vlak van de opvolging van de consultatie uitstekend. De geconsulteerde partijen ontvangen namelijk informatie over de verdere ontwikkeling van de op stapel staande regelgeving (57: 3,6/5) en, misschien nog belangrijker, krijgen feedback over de impact van hun inbreng (58: 3,9/5). Het is daarnaast meer dan gemiddeld zo dat het verstrekken van feedback volgens vaststaande procedures verloopt (59: 3,1/5), wat een garantie voor de opvolging inhoudt.

²⁰⁴ Volgens <http://www.thefreedictionary.com>: “an exclusive informal network linking members of a social class or profession or organization in order to provide connections and information and favors (especially in business or politics)”.

Hoe doorslaggevend is de feitelijke inbreng van de geconsulteerde partijen? Gemeten aan de mogelijkheid dat conceptregelgeving door de bevindingen van een consultatie substantieel gewijzigd wordt, is het antwoord op het eerste gezicht positief: een substantiële wijziging doet zich immers regelmatig voor (60: 2,9/5). Het schrappen van conceptregelgeving door de bevindingen van een informele consultatie treedt veel minder vaak op: gemiddeld slechts zelden (61: 1,9/5). Ook maar zelden (62: 1,8/5) komt het voor dat, als direct gevolg van de consultatie, besloten wordt dat een beleidsinstrument zoals zelfregulering of economische instrumenten de voorkeur geniet boven wetgeving om de voorliggende kwestie te regelen. De relatief hoge waarde voor een substantiële wijziging is echter moeilijk te interpreteren: wat verstaat een respondent onder substantieel? In de visie van een wetgevingsjurist - de respondent - kan een kleine aanpassing m.b.t. de implementatie al doorgaan voor een radicale verandering. Zeker als de waarde van 2,9 wordt geconfronteerd met de waarden voor de twee verwante vragen (m.b.t. schrapping en alternatieven), lijkt de voorgaande *caveat* van toepassing.

Een preliminaire nabeschouwing op de positie en aard van de adviesverlenende partijen legt meteen de correlatie bloot tussen een aantal hoge waarden voor een reeks van verwante variabelen: het potentieel om conceptregelgeving substantieel te wijzigen ligt in de handen van specialisten (vraag 53 e.v.), die vrijelijk geraadpleegd kunnen worden, meermaals een adviserende rol vervullen en – aldus de overheid – informatie over de ontwikkelingen van de conceptregelgeving ontvangen, en daarnaast nog eens volgens vaste procedures op feedback over hun inbreng kunnen rekenen. Deze elementen samen verwijzen in de organisatiesociologie naar het beeld van de ‘*old boys club*’ – het gaat, generaliserend, om duidelijk zichtbare vertegenwoordigers van bepaalde geledingen in de samenleving die met de betreffende wetgeving te maken hebben, maar ook in staat zijn om hun stem duidelijk te laten horen (en eventueel door te drukken).

Het Ministerie van Justitie is één van de ministeries die elementen van het *old boys network* bevestigen: “Binnen de sectie Privaatrecht zijn er drie soorten consultatie: [...] Belangengroeperingen (“maatschappelijke groeperingen”) Deze groepen hebben een band met de praktijk. Als je hier werkt, weet je op den duur wel welke je moet raadplegen per rechtsgebied. Deze groepen adviseren vanuit een bepaald belang of maatschappelijke positie”. Onomwonden stellen de respondenten van dit departement: “Het zijn meestal dezelfde organisaties die we raadplegen.”

Tot nog toe spitste de discussie rond de geconsulteerde partijen zich toe op belangengroeperingen. Hun representatie in het consultatieproces is echter verschillend van die van de uitvoeringsorganisaties en degenen die de regelgeving op de werkvloer implementeren. Bij VenW stelt men dat “[O]ver elke minuscule regeling een uitvoeringsorganisatie [wordt] geraadpleegd, terwijl belangenverenigingen

vooral over de grote lijnen gehoord worden.” Dat strookt met de vaststelling dat uitvoerders vooral over regelgeving geraadpleegd worden, terwijl belangengroeperingen voornamelijk over beleid consulteren. Analoog klinkt het bij VROM: “Er is ook een verschil tussen partners die de regelgeving moeten uitvoeren (daar moet je meer rekening mee houden), en belangengroepen (je moet niet alle belangen honoreren.) Dat zijn andere gesprekken.”

3.8. Knowhow en methodologie

M.b.t. de methode geven de respondenten aan dat schriftelijke consultatie vaak voorkomt (41: 4/5), terwijl de mondelinge vorm maar af en toe optreedt (41: 3,2/5). Omdat methodologie van consultatie veel aandacht geniet in internationale aanbevelingen, spitten we het gebruik van een aantal technieken hier in meer detail uit.

De waarden in de cellen in onderstaande tabel drukken uit hoe vaak een bepaalde techniek de afgelopen twee jaar in een departement is toegepast (m.b.t. informele consultatie). 1 staat voor nooit, 5 voor altijd. De onderzochte technieken zijn: interconsultatie, publieke meetings, opiniepeilingen, focusgroepen, burgerpanels, deskundigenpanels en Delphi-methode. Daarbij past wel de *caveat* dat de interpretatie door de respondenten van deze vormen uiteen kan lopen. Dat werd verscheidene keren duidelijk tijdens de diepte-interviews, door respondenten die de technische terminologie van de verschillende aangaven niet kennen, maar vermoedden dat ze allicht wel een aantal van die technieken gebruikten. Zo ook kunnen bij internetconsultatie verschillende opvattingen naast elkaar staan: gaat het om het louter online stellen van de stukken, of is er een heuse enquête/reactiemogelijkheid gekoppeld aan de teksten?

Los van de methodologische *caveats*, levert de tabel niet enkel een indicatie van de populariteit van een bepaalde techniek voor één departement en in het algemeen (kolomtotalen), maar hij maakt het ook mogelijk om per departement de methodologische expertise op te sommen, en dit zowel voor één specifieke techniek als voor alle opgesomde technieken samen (rijtotalen).

Tabel x: methodologie van consultatie in de praktijk

	internet	publ meet	opinie	Focus	burgerpan	spec pan	Delphi	rijtotalen
VROM	1,0	3,0	1,0	4,5	1,0	3,0	1,0	2,1
FIN	5,0	4,0	1,3	4,0	1,0	3,7	3,2	3,2
LNV	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
VENW	1,0	2,0	1,0	1,7	1,0	1,3	1,0	1,3
SZW	1,3	3,0	1,5	2,3	2,3	3,0	2,0	2,2
EZ	3,0	3,0	--	--	1,0	1,0	2,0	2,0
BUZA	4,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,4
JUS	3,3	2,0	2,0	1,3	1,3	2,7	1,0	1,9
OCW	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,5	3,0	2,6
BZK	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	3,0	1,0	2,1
VWS	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	--	1,0
Kolomtotalen	2,3	2,3	1,4	2,1	1,4	2,2	1,6	1,9

Onder meer VROM scoort goed. Een verklaring daarvoor valt af te leiden uit volgende quote: “Er wordt trouwens al gebruik gemaakt van verschillende consultatiemethodes, zoals internetconsultatie, focusgroepen (bij Milieu, niet bij Wonen), burgerpanels, enz. Het probleem is dat je niet weet wat je mist: als je weet welke methodes er allemaal zijn, onderneem je actie. Als je geen benul hebt, blijf je schriftelijk consulteren. Gelukkig is er een interne groep die externe adviesbureaus inhurt en meehelpt met onze consultaties. Die interne groep wordt getraind om methodieken te ondersteunen. Dat is een soort helpdesk, die we voor van alles om hulp kunnen vragen. Die groep wordt ook opgeleid. Wel moet je bij alle medewerkers een bewustwording doorvoeren over het bestaan van die groep en het belang ervan.” De constructie van een interne groep die niet enkel externe expertise inhurt, maar zelf ook getraind wordt in methodologie en een helpdeskfunctie opneemt, biedt niet enkel korte termijn-, maar eveneens lange termijnoplossingen.

Bij SZW klinkt het anders: “Misschien passen we de methodes wel toe, maar weten we het niet. We kennen de methodes niet. Er is wel interesse voor opleidingen over methodes. Externen inhuren is trouwens volledig *out*.” Een gelijkaardig geluid vingen we op bij Financiën: “Verandering vergt energie en dat is vervelend. Idealisten gaan direct willen experimenteren, maar als je al jaren bezig bent, doe je dat niet. [...] Er worden verschillende methoden gehanteerd, maar we kennen de naam niet. Bv. misschien maken we wel gebruik van ‘focusgroepen’ maar herkennen we het niet? Het zou niet slecht zijn om een methodiek uit te werken die wij dan kunnen toepassen. [...] Maar ik denk niet dat iedereen daarom staat te springen...”

De populairste techniek is de internetconsultatie (waar Justitie het voortouw in neemt), samen met de “publieke meeting”. Onder publieke meetings wordt allicht een vorm van 'polderen' begrepen; anders zou de relatief hoge score onmogelijk zijn. Internetconsultatie zit in de lift bij Financiën, EZ, BUZA, Justitie, OCW; onder het gemiddelde scoren LNV, VenW, SZW, BZK en VWS. Opiniepeilingen doen het nergens echt goed, maar het minst slecht bij Justitie, OCW en BZK. Een specialistenpanel wordt af en toe gebruikt door VROM, Financiën, SZW, OCW, BZK. Focusgroepen vinden eigenlijk enkel echt ingang bij VROM en Financiën. Het burgerpanel en Dephi-methode zijn onbekend, onbemand en misschien nog vaker beide tegelijk.

Het Ministerie van Justitie becommentarieert de openbare (internet)consultatie (als één van de drie methoden die zij hanteren, naast vaste adviescommissies en raadpleging van belangengroeperingen) als volgt: “Ontwerpregelgeving wordt openbaar gemaakt, onder meer via internet. Iedereen, uit wetenschap en praktijk, die belangstelling heeft, kan reageren. Dat kunnen best goede reacties zijn. Zo wordt er regelmatig feedback gegeven door grote advocatenkantoren, die dat als public relations zien. Dat is een hele brede advisering.”

De andere ingang van de tabel, die van de rijtotalen, stuwt Financiën naar boven als koploper wat het gebruik van deze korf van technieken betreft. Daarop volgen OCW, SZW, VROM, BZK en EZ²⁰⁵, met in hun kielzog Justitie, BuZa, VenW, en als rode lantaarns, LNV en VWS.

3.9. Doelstellingen en finaliteit

Consultatie kan geïnitieerd worden om ofwel informatie te verkrijgen, ofwel een draagvlak te creëren door meningen te leren kennen. In dit onderzoek trachten we na te gaan of deze doelstellingen verbonden zijn aan een specifieke basisvorm.

Op de vraag waartoe verschillende consultatievormen het meest zinvol worden toegepast (69), wordt overwegend geantwoord met een combinatie van de twee mogelijke antwoorden, met name informatie verkrijgen die nuttig of noodzakelijk is om de nieuwe regelgeving te onderbouwen én om meningen te leren kennen zodat het maatschappelijk draagvlak van nieuwe regelgeving kan afgetast worden. Daarbij maakt het niet veel uit of deze vraag gesteld werd m.b.t. formele consultatie, informele consultatie met vaste praktijk of informele consultatie zonder vaste praktijk. Dit is in feite niet meer dan logisch in een complexe sociaal-democratische samenleving: de wet moet breed gedragen worden, moet aansluiten op de publieke wens, maar moet evenzeer voldoen aan de technische eisen m.b.t. handhaving en uitvoering.

²⁰⁵ De werkelijke positie van EZ is allicht hoger. Het ontbreken van enkele waarden in de tabel leidt immers tot een naar beneden vertekend gemiddelde.

Als dezelfde doelstellingen opnieuw worden voorgelegd, maar dan m.b.t. het raadplegen van belangengroepen of deskundigen (70), komt eenzelfde beeld naar boven. Als aan deskundigen een advies gevraagd wordt, gaat het volgens een ruime meerderheid van respondenten (met name 18 op 28²⁰⁶) om zowel een behoefte aan informatie als het verkennen van het maatschappelijk draagvlak. Als belangengroepen geraadpleegd worden, zijn voor een gelijkaardige proportie respondenten (20 op 29) eveneens beide doelstellingen van belang, dus zowel informatieverstrekking als draagvlakcreatie. Als het over raadpleging van deskundigen gaat, antwoorden zeven respondenten evenwel enkel met de motivatie om informatie te verkrijgen die noodzakelijk is om de regelgeving te onderbouwen. Analooeg zeggen vijf respondenten dat de raadpleging van belangengroepen vooral tot doel heeft om meningen te leren kennen zodat het maatschappelijk draagvlak afgetast kan worden.

Informatiegaring en draagvlakcreatie lopen in de consultatiepraktijk dus door elkaar. Beide finaliteiten van consultatie zijn stevig verstrengeld. Het doet er zelfs niet toe welke gedaante de consultatie aanneemt – van formeel tot informeel –, en het doet er al evenmin toe of er vooral specialisten dan wel belangengroepen geraadpleegd worden: in alle gevallen dient de consultatie een dubbel doel. Enkele citaten illustreren dit: [Financiën:] “Het gaat niet over democratisch draagvlak, maar wel om draagvlak waar mogelijk. Vaak zijn we bezig om een markt open te gooien, en van de betrokken monopolist krijg je dan uiteraard nooit draagvlak.”

[VenW:] “Je weet bovendien dat wetgeving niet verder geraakt als je niet consulteert. Ten eerste moet je de uitvoeringsorganisaties contacteren anders weet je niet hoe je een werkbaar concept moet opschrijven. Je hebt de kennis uit het veld nodig. Ten tweede weet je dat er vragen gesteld gaan worden in het latere traject als je niet aangeeft dat je geconsulteerd hebt. Als er nergens melding wordt gemaakt van consultatie, wordt er door de minister of in de Kamer naar gevraagd.”

3.10. Impact van consultatie

De interviews lijken aan te geven dat de impact van consultatie onafhankelijk is van de belangrijkste kenmerken van de consultatie, zoals de methode, de procedures, het type van ontwerpregelgeving, de vraagstelling, de middelen enz. Daarentegen lijkt een erg beperkt aantal factoren de impact te beïnvloeden, met name ‘politieke gedetermineerdheid’ en de macht van de organisaties die geconsulteerd worden. De ‘politieke voorbestemdheid’ wordt duidelijk in volgende quote, afkomstig van VenW: “De impact hangt af van hoe sterk de minister zijn mening wil handhaven”.

SZW nuanceert : “De impact verschilt ook naargelang het adviesniveau.

²⁰⁶ De waarde voor deze vraag ontbrak bij de inzending van één respondent, zodat N=28.

- Hoog adviesniveau, zoals de SER, heeft meer impact. Zij stellen soms ook een alternatief op dat dan wordt overgenomen.
- Laag adviesniveau, bv. postbus 51, komt veel minder door. Pas als iets vaak terugkomt in de rapportering, krijgt het impact.” De stem van de burger ‘komt veel minder door’.

Een no-nonsense samenvatting van twee kernbevindingen uit het empirisch onderzoek, met name het belang van overleg (Poldermodel) én de disproportioneel grote invloed van de grote spelers (grote koepels, sterke belangenverenigingen, machtige spelers....) zit vervat in volgende uitspraak die bij VenW werd opgetekend: “De échte invloed komt echter van de grote belangengroeperingen en de uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringsorganisaties worden standaard geconsulteerd, ook meestal formeel (opgelet: hier in de zin van: schriftelijk, met een officiële brief). In de praktijk vindt er echter een soort dialoog plaats, met inbreng van beide kanten.” Deze kernvaststellingen worden herhaald bij het ministerie van VROM: “Heel goede band met het veld, veel overleg op periodieke basis, soms zelfs onderhandelingen. Veel inbreng uit het veld, werken met convenanten, enz; heel sterk poldermodel. Juist omdat er ook heel sterke belangengroepen zijn!”

3.11. Toezicht en naleving

Hierboven werd duidelijk dat meerdere factoren consultatie stimuleren. Negatief gesteld bestaan er ook elementen die ertoe leiden dat niet nagelaten wordt om te consulteren, met name de toetsen die op de departementen zelf standaard zijn; de rol van de minister; de toezichthoudende taak van de Tweede Kamer en van de Raad van State. In volgende interviewcitaten komen deze elementen terug: “De SZW-toets is ontwikkeld door de juristen van SZW; de controle erop komt van het beleid. Als je een stap niet volgt, kom je jezelf tegen. De minister zal je op de vingers tikken als je een belang bent vergeten. Elke nieuwe ambtenaar die bij SZW binnenkomt krijgt trouwens twee volle dagen opleiding over de SZW-toets”. [SZW]

VenW: “Je weet bovendien dat wetgeving niet verder geraakt als je niet consulteert. Ten eerste moet je de uitvoeringsorganisaties contacteren anders weet je niet hoe je een werkbaar concept moet opschrijven. Je hebt de kennis uit het veld nodig. Ten tweede weet je dat er vragen gesteld gaan worden in het latere traject als je niet aangeeft dat je geconsulteerd hebt. Als er nergens melding wordt gemaakt van consultatie, wordt er door de minister of in de Kamer naar gevraagd. De belangenorganisaties weten de weg naar de Kamer te vinden en proberen hun opmerkingen in een parlementaire vraag te laten verwerken. Belangengroepen vinden hun weg in eender welk stadium.” “Je zou wel heel dom zijn om ze te negeren. Dat werkt alleen maar tegen je.” “De Raad van State krijgt trouwens de adviezen mee opgestuurd (anders vraagt de Raad ze wel op) en zal in zijn advies opmerken dat er niet geconsulteerd is en er vragen bij stellen. Het draagvlak is belangrijk.”

Justitie: “Als je geen rekening houdt met de opmerkingen van belangenverenigingen, krijg je ze in een later stadium wel weer terug. Soms heb je trouwens medewerking nodig van die partijen.”

VROM: “De Tweede Kamer wordt zeker aangesproken door belangengroepen die zich verwaarloosd voelen.”

3.12. Negatieve externaliteiten

Een goed opgezet consultatiebeleid kan de kwaliteit van regelgeving verbeteren en het maatschappelijke draagvlak verbreden, zo luidt de theorie. Anderzijds kan consultatie ook op een erg praktisch niveau negatieve onbedoelde gevolgen opleveren. De respondenten werden geconfronteerd met een opsomming van acht negatieve externaliteiten, en werden gevraagd om de frequentie van deze fenomenen en de toegeschreven ernst te kwantificeren.

Geen fenomeen (71) deed zich zeer frequent voor in de afgelopen vijf jaar volgens de respondenten. De vertraging van de wetgevingsprocedure wordt overtuigend als nadeel – en als enige nadeel – aangeduid, met een gemiddeld frequent voorkomen. Consultatiemoedigheid (extra werk voor ambtenaren) treedt frequent op bij Financiën en EZ, en zelfs zeer frequent bij VenW. Bureaucratisering komt frequent voor als negatief neveneffect bij, opnieuw, Financiën en EZ. De andere, nl. hoge kosten, strategisch gebruik door politieke actoren, verzwakking van de positie van de wetgever, gebrekkige kwaliteit van consultatie door gebrek aan kennis van zaken en ritualisering komen allemaal maar weinig frequent voor in de statistieken.

Van dezelfde negatieve externaliteiten wordt ook nagegaan (72) in hoeverre zij als ernstig geëvalueerd worden. LNV, SZW, Justitie en VenW beoordelen de vertraging van de wetgevingsprocedure als ernstig. LNV en VenW zien consultatiemoedigheid als een probleem. Toenemende bureaucratiesering wordt als ernstig beschouwd door LNV, VenW, Justitie, EZ, OCW en BZK. Een eventueel gebrek aan *knowhow*, de mogelijke verzwakking van de positie van de wetgever, strategisch gebruik van consultaties en de ritualisering, d.w.z. dat consultatie verwordt tot een formaliteit waaraan enkel voor de vorm en niet voor de inhoud voldaan wordt, wekken geen onrust.

3.13. Algemene doelstellingen

Consultatie *sui generis* kan gemotiveerd worden vanuit de behoefte aan de versterking van het democratische karakter van regelgeving, maar evenzeer vanuit de roep naar verbetering van de kwaliteit van regelgeving. In het hedendaagse wetgevingsdiscours primeert vooral de bezorgdheid

omwille van de kwaliteit van regelgeving. Wordt dat ook zo ervaren op de verschillende departementen?

Op de vraag (73) hoe belangrijk de versterking van het democratische gehalte van regelgeving is als algemene doelstelling van consultatie, wordt een gemiddelde score van 3,6/5 opgetekend. Op de vraag hoe belangrijk de verbetering van de kwaliteit van regelgeving is (74), wordt een gemiddelde van niet minder dan 4,4/5 berekend. De kwaliteit van regelgeving is dus een voorname zorg bij het consulteren. Betekent dat dan echter ook dat het democratische karakter minder belangrijk is?

Deze vraag wordt verder uitgediept in de persoonlijke gesprekken met de wetgevingsambtenaren.

Opnieuw kunnen we de gesprekspartner bij Financiën citeren: “Het gaat niet over democratisch draagvlak, maar wel om draagvlak waar mogelijk...”

3.14. Zinvolheid

De vragenlijst besluit met een eenvoudige vraag naar een evaluatie van de drie basisvormen van consultatie. De vraag luidt: "hoe evalueert u in het algemeen de zinvolheid van...?" Met de nodige zin voor relativering door gebrek aan representativiteit, geven volgende gemiddelde scores een indicatie die desondanks niet mis te verstaan is:

Formele consultatie: 3,7/5

Informeel consultatie met vaste praktijk: 4,5/5

Informeel consultatie zonder vaste praktijk: 4,4/5.

Deze hoge scores contrasteren echter met een aantal structurele tekortkomingen van het Nederlandse consultatiemodel. In het besluitende hoofdstuk volgt een evaluatie van de talrijke, uiteenlopende bevindingen die voortvloeiden uit de empirische studie van de consultatiepraktijk aan de Nederlandse departementen.

III. CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN

Uitgangspunt voor dit onderzoek was de startnotitie die door het WODC werd opgesteld. De antwoorden op de concrete onderzoeksvragen die in die startnotitie werden gesteld, zijn terug te vinden in het empirische deel. In de eerste paragraaf worden deze vragen nog eens scherp gesteld. Voor verdere uitweidingen bij de antwoorden kan verwezen worden naar het vorige deel. Paragraaf 1 wil vooral een kort beeld schetsen van de bestaande consultatiepraktijk.

In paragraaf 2 volgt een evaluatie van de feitelijke vaststellingen.

In paragraaf 3 ten slotte wordt de praktijk getoetst aan de 'best practices'. Daaruit worden een aantal aandachtspunten afgeleid.

1. De feiten: de consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen

1. Welke doelen wil men met de consultatie, naast kwaliteitsverbetering in algemene zin, bereiken?

De departementen vinden consultatie zinvol om twee doelstellingen te bereiken. In de eerste plaats wil men informatie verkrijgen die nuttig of noodzakelijk is om de nieuwe regelgeving te onderbouwen. Daarnaast wil men het maatschappelijk draagvlak van nieuwe regelgeving aftasten. Beide finaliteiten van consultatie zijn stevig verstrengeld.

Uit de diepte-interviews blijkt echter dat in de praktijk consultaties soms ook wel gebeuren om meer pragmatische redenen: voorkomen dat belanghebbende organisaties hun weg vinden naar het kabinet of de tweede kamer, waarna het ontwerp weer bij de departementen belandt.

2. In welke vorm(en) vindt de consultatie plaats en tot wie richt het verzoek zich?

a. Wordt (formeel) advies ingewonnen en zo ja, vindt deze plaats op basis van een vaste (voorgescreven) formule? Hoe wordt het adviesverzoek ingericht?

b. Als geen formeel advies wordt ingewonnen, is er dan sprake van informele consultatie?

Formele adviezen, in de zin van wettelijk verplichte adviezen, komen nog nauwelijks voor. Sommige consultaties, die door de departementen als verplicht worden ervaren, zijn dat in werkelijkheid niet. Toch is er wel degelijk sprake van een consultatiepraktijk in de Nederlandse departementen. Consultatie over ontwerpregelgeving vormt eerder de regel dan de uitzondering.

Dit gebeurt niet volgens vaststaande procedures. In de meeste departementen is evenwel een standaardpraktijk ontwikkeld, zowel wat respondenten als consultatietechniek betreft, waar niet snel van wordt afgeweken. In de meeste gevallen wordt gebruik gemaakt van een schriftelijke consultatie. De mondelinge vorm treedt maar af en toe op. Het adviesverzoek wordt meestal niet op gerichte wijze opgesteld. Er worden dus meestal geen specifieke probleemstelling of vragen meegegeven.

3. Wat kan worden gezegd over de vorm en over de inhoud van de adviezen? Worden hieraan eisen gesteld, bijvoorbeeld in termen van tijdigheid en toepasselijkheid op de fase waarin de conceptregeling verkeert? Is de vorm en werkwijze bij consultatie neergelegd in beleidsregels of afsprakenkaders?

Het merendeel van de consultaties verloopt op basis van een vaste praktijk. In het wetgevingstraject wordt ermee rekening gehouden dat consultaties zullen plaatsvinden. De termijn die daarvoor wordt vrijgehouden, is eerder beperkt. Consultaties nemen gemiddeld één à twee maanden in beslag. Voor de uitvoering van die consultaties bestaan geen draaiboeken, procedures of handleidingen. In sommige gevallen wordt wel met een startnotitie gewerkt, waarin vermeld staat wie in welke gevallen moet geconsulteerd worden.

4. Hoe wordt bepaald aan wie een verzoek om advies wordt gedaan? Welke criteria bestaan daarvoor en hoe worden deze toegepast?

De selectie van de te consulteren partijen vindt overwegend plaats op een *ad hoc* basis, volgens de noodzakelijkheden van de voorliggende ontwerpregelgeving. In de praktijk blijkt dat de selectie vaak berust op basis van een vertrouwensrelatie. Dat heeft tot gevolg dat de consultatie zich vaak beperkt tot dezelfde, selecte groep van respondenten. Meestal gaat het om specialisten, eventueel georganiseerd in geïnstitutionaliseerde adviesorganen, uitvoeringsorganisaties en georganiseerde belangenverenigingen. Consultatie van burgers komt maar zelden voor.

5. Winnen de departementen bij alle concept-regelgeving (wetten, AMvB's en ministeriële regelingen) advies in? Bij welke regelgeving wordt wel of niet advies gevraagd?

Uit het onderzoek komt niet duidelijk tot uiting of consultaties ongeveer even vaak voorkomen bij elk type van ontwerpregelgeving. Tentatief kan wel gesteld worden dat ze het minst vaak voorkomen bij ministeriële regelingen, en het vaakst bij wetten. Daarbij speelt de aard van de regelgeving – heeft ze al dan niet belangrijke financiële implicaties voor de overheid; is ze al juridisch-technisch complex; is ze politiek controversieel, enz. – geen rol. De beslissing om al dan niet te consulteren wordt vooral ingegeven door een nuchter pragmatisme.

6. Wat wordt met het advies gedaan?

De impact van het advies lijkt vooral te worden beïnvloed door twee factoren. De eerste factor is politieke gedetermineerdheid. De andere factor is de macht van organisaties die geconsulteerd worden. Vooral de grote belangengroeperingen en de uitvoeringsorganisaties hebben invloed. De stem van de burger komt veel minder door.

7. Indien niet bij alle regelgeving advies wordt ingewonnen, op basis van welke argumenten wordt bepaald welke regelgeving aan wie ter consultatie dient te worden voorgelegd?

Deze vraag werd reeds beantwoord bij vragen 4 en 5.

8. Wat kan worden gezegd over de verhouding tussen het informeel vooroverleg, de informele en de formele consultatie?

De meer gestructureerde consultatie wordt soms voorafgegaan door informele telefoontjes met gerichte vragen, of ze loopt uit in meer dialoog of overleg. Soms ontmoet men bepaalde respondenten op vaste tijdstippen. Op dergelijke bijeenkomsten kan een voortraject reeds worden besproken. De eigenlijke consultatie wordt dan eerder een formalisering van informele consultatiemomenten. Een vast beleid bestaat er niet op deze punten.

2. Conclusies

De lijst van “*best practices*” creëert een ideaalmodel voor de uitvoering van consultaties. Het schept voorwaarden voor het houden van consultaties die het meest aansluiten bij een tweevoudige doelstelling: de verbetering van de kwaliteit van de wet en het verhogen van maatschappelijk draagvlak. In de praktijk zal niet elk criterium in gelijke mate worden nageleefd, of zal niet elk criterium even zinvol voorkomen voor de departementen die consultaties houden. Of dat zo is zal om te beginnen te maken hebben met de doelstelling die de departementen voor ogen staat: wat willen ze precies met hun consultaties bereiken?

2.1. Eerste conclusie. De departementen zijn tevreden over hun consultatiepraktijk, maar is dat wel helemaal terecht?

Uit het empirische onderzoek komt alvast één duidelijke conclusie naar voor: de departementen zelf zijn tamelijk tevreden over het verloop van hun consultaties en achten deze zinvol.

De autonomie die de departementen hebben gekregen door de wetgeving inzake afschaffing van adviesverplichtingen, laat toe om consultaties te verrichten die zijn aangepast aan de noden en eenheden van elk departement en elke regeling. Dit werd als volgt door een geïnterviewde wetgevingsjurist onder woorden gebracht: “Nu zijn er amper nog verplichtingen, en daardoor is de focus naar het beleid verschoven. Men kijkt waar er draagvlak gecreëerd moet worden en gaat vanuit die optiek selecteren”. De vraag is echter of dat argument ook voor deskundigenadvies opgaat. Daar verwacht men toch eerder een “objectieve noodzaak” om al dan niet tot consultatie over te gaan. Wanneer is de inbreng van kennis van buiten departementen met andere woorden belangrijk bij de

voorbereiding van regelgeving en is dat een zaak die ieder ministerie op *ad hoc* basis steeds zelf dient te beslissen? Wij menen van niet. Met name wanneer uit de *quick scan* en latere toetsen van de effecten van voorgenomen regelgeving (BET, MET, U&H-toets) blijkt dat er significante effecten van een regeling te verwachten zijn voor bedrijven, het milieu of de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ligt het in de rede om ook deskundigen te raadplegen over de effecten die de betreffende regeling naar verwachting zal hebben.

Dat roept de vraag op naar het bestaan van “beleid” van de departementen op dit punt. Met name, omdat de vraag welke deskundigen geraadpleegd moeten worden dikwijls afhangt van de precieze inhoud van de voorgenomen regeling, ligt het voor de hand dat op dit punt niet te gemakkelijk met een standaardpraktijk mag worden volstaan. Wij hebben op dat punt geen consistente lijn kunnen ontdekken t.a.v. de vraag wanneer door departementen, welke deskundigen worden geraadpleegd. Daarbij geldt bovendien dat er – voor zover wij hebben kunnen nagaan – weinig gedifferentieerd wordt qua wijze van consulteren tussen uiteenlopende typen ontwerpregelgeving, gelet op hun inhoud of de urgentie bij de totstandkoming.²⁰⁷

De departementen geven aan wel degelijk meerwaarde te zien in de consultaties. Consultatie van belanghebbende partijen versterkt de democratische legitimiteit maar tegelijk ook de uitvoerbaarheid en dus de kwaliteit van de wet. Consultatie van uitvoerende instanties wordt door de respondenten in dit onderzoek onontbeerlijk geacht om een werkbare wet te maken.

Daarmee in schril contrast staat onderzoek dat recentelijk in opdracht van de Eerste Kamer is uitgevoerd en waaruit blijkt dat de resultaten van consultaties van uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks doordringen tot bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij wetten en op die manier ook niet tot de Staten-Generaal.²⁰⁸ Kritische geluiden over de uitvoerbaarheid komen nauwelijks over het voetlicht. Dat rapport bouwt op zijn beurt voort op het Rekenkamerrapport, *Tussen beleid en uitvoering*.²⁰⁹ In dat rapport wordt vastgesteld dat er over het algemeen bij de departementen sprake is van: een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens, die vervolgens worden vertaald in wetgeving; een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering; een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie en het kennelijke onvermogen om lessen van het verleden te leren.

²⁰⁷ Dit lijkt een punt dat in bredere zin aansluit bij knelpunten in de sfeer van de voorbereiding van wetgeving. Zie o.a. J.M. BONNES, “Tien jaar na voortvarend wetgeven: verbeter Haagse wetgevingsprocedures opnieuw”, *RegelMaat* 2004/1, p. 25.

²⁰⁸ T. CARDOSO RIBEIRO, *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, 28 maart 2007, p. 6 en 19.

²⁰⁹ Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, 2003.

Consultaties hebben in het verleden niet geleid tot een consequente aandacht voor de uitvoeringsgerichtheid van wetgeving en een versterking van het lerend vermogen van de wetgever. Belangrijk is om een beter inzicht te krijgen in de vraag hoe dat komt. Heeft dit te maken met het stellen van de verkeerde vragen, het raadplegen van de verkeerde personen of organisaties, het onvoldoende doordringen van kritische geluiden in de toelichting bij wetgeving of zijn er wellicht nog meer of andere factoren van belang?

De afschaffing van formeel verplichte consultaties heeft intussen niet verhinderd dat nog steeds wordt geconsulteerd. Integendeel heeft ze ruimte geboden om een consultatiecultuur op te bouwen vanuit de basis, die gedragen wordt door de departementen en als zinvol wordt ervaren door de ambtenaren. Voorzichtigheid is evenwel geboden waar het gaat om de vraag of de huidige informele consultatiecultuur een verbetering of verslechtering inhoudt ten opzichte van de situatie in het verleden, omdat die vraag alleen beantwoord kan worden op basis van een onderzoek waarbij ook belangenorganisaties en deskundigen uitgebreid worden geraadpleegd over de veranderingen in de consultatiepraktijk. De reikwijdte van dit onderzoek liet dat niet toe.

2.2.Tweede conclusie. De consultaties voorkomen niet altijd een regulatory capture door invloedrijke belangengroepen

In het theoretische deel van deze studie werd erop gewezen dat consultaties democratische meerwaarde kunnen bieden, met name wanneer ze een stem geven aan ondervertegenwoordigde en kwetsbare groepen.²¹⁰ De OESO gaf als aanbeveling het consultatieproces te herstructureren op zodanige wijze dat alle belanghebbenden worden gehoord, zodat partijen die in nauwe relatie staan met een departement geen overdreven, eenzijdige invloed kunnen uitoefenen.

In de praktijk blijkt echter dat de consultatiepraktijk eerder gesloten is. Consultaties zijn niet gericht tot een bredere bevolkingslaag. Vaak worden burgers in geen enkele aggregatievorm geconsulteerd. Consultaties zijn gericht tot belangenverenigingen en specialisten; vaak is het onderscheid tussen beide eerder vaag.

Uit het onderhavige onderzoek volgt dat in de praktijk vaak hetzelfde, selecte clubje van respondenten wordt geconsulteerd. De respondenten van de schriftelijke enquête zijn van oordeel dat deze adviesorganen vrij representatief zijn maar niet duidelijk wordt waarop dat vertrouwen is gebaseerd. Uit de diepte-interviews blijkt bovendien dat hier soms problemen rijzen. De personen uit een beroepsvertegenwoordigend orgaan die worden geconsulteerd hebben lang niet altijd goed zicht op de

²¹⁰ *Supra* par. I.2.4.b.

situatie, zoals die zich voordoet op de werkvloer. Grote organisaties gebruiken soms hun inspraak om hun eigen belang te benadrukken ten koste van de belangen van anderen.

Bovendien gaat het vooral om grote groepen, die zelf toch al hun weg weten te vinden naar het departement of naar de Kamer, in het geval zij niet zouden worden geconsulteerd – dat werkt overigens, zo blijkt uit de interviews, soms als een extra motivatie om hen zeker voorafgaand te consulteren. De doelstelling van de OESO-aanbeveling, om het consultatieproces te herstructureren, wordt daardoor niet bereikt.

In sommige departementen wordt overigens wel getracht om ook kleinere en minder goed georganiseerde belanghebbenden te bereiken. Dat gebeurt via internetconsultaties, burgerpanels of workshops die voor iedereen toegankelijk zijn. In andere departementen daarentegen wordt aangegeven dat men het moeilijk vindt om die niet georganiseerde belanghebbenden te bereiken. Nader onderzoek is nodig om een goed beeld te krijgen van de redenen daarvoor. Zijn deze vooral van technische aard, zijn er andere redenen die ervoor zorgen dat consultaties te weinig representatief zijn, zoals: beschikbare tijd of middelen, of ligt de oorzaak vooral in ingesleten patronen (“we doen het altijd zo”)?

2.3.Derde conclusie. Consulterende departementen laten zich onvoldoende verrassen door de werkelijkheid

Uit de interviews blijkt dat bepaalde belangengroepen steeds worden geconsulteerd, om te vermijden dat ze achteraf toch hun weg vinden naar het departement of de Kamer. In dat geval kan men zich afvragen of er geen sprake is van een “negatieve motivatie”, zoals die juist door het afschaffen van formele consultaties werd bestreden. Met negatief bedoelen we hier: het consulteren geschiedt, omdat men waarschijnlijk toch niet om de te raadplegen groep heen kan. Dat is iets anders dan dat de inbreng van deze partijen inhoudelijk als nuttig of anderszins belangrijk wordt ervaren. Draagvlak zoeken kan hier bovendien ontaarden in “ervoor zorgen dat belangrijke spelers zich niet tegen de wetgevingsvoornemens gaan verzetten”, juist omdat ze niet geraadpleegd zijn. Legitimatie krijgt dan wel een erg negatieve bijklank, omdat in die gevallen vooral gezocht wordt naar “bijval” in plaats van een kritische reflectie op nut en noodzaak van de regeling of de beschikbaarheid van mogelijke alternatieven.

Dit geeft meteen een ander beeld op het “*informal pragmatism*” dat de Nederlandse consultatiepraktijk kenmerkt. De departementen lijken over het algemeen tamelijk tevreden over de huidige consultatiepraktijk, omdat de consultatieprocedure erg flexibel is. De groepen die gewoonlijk geconsulteerd worden, kennen de praktijk, wat de procedure minder tijdrovend maakt. De methode is standaard, men kent zijn pappenheimers, en er is niet veel uitleg nodig. Daar staat echter het gevaar

tegenover dat teveel naar bevestiging wordt gezocht bij groepen waarvan het standpunt toch al bekend is. In combinatie met het feit dat evenwichtige consultatie soms vergeet dat ook kleinere, minder goed georganiseerde groepen, uit bredere lagen van de bevolking geraadpleegd worden, brengt dit het risico met zich dat degene die consulteert zich “te weinig laat verrassen door de werkelijkheid”.

Om aan te zetten tot een meer doordachte consultatie van deskundigen en belanghebbenden, waarvoor het gebruik van andere dan de gebruikelijke schriftelijke methode nodig is, lijkt een zekere mate van “proceduralisering”, in de vorm van beleid, consultatiecodes, opleidingen en monitoring, wenselijk. Kern van dat beleid zou moeten zijn dat consultatie erop gericht is om juist kritiek te organiseren om het voorwerp van consultatie (de regeling) sterker te maken. Dat vergeet een open houding ten opzichte van de uitkomsten van het consultatieproces.

Eenzelfde conclusie geldt ten aanzien van de consultatie van uitvoerende instanties. Uit de interviews blijkt dat de departementen deze vaak consulteren en rekening houden met hun opmerkingen. Uit het eerder genoemde onderzoek dat in opdracht van de Eerste Kamer is verricht volgt echter dat uitvoeringsorganisaties dikwijls vooral worden geraadpleegd waar het gaat om eventuele problemen die te verwachten zijn in termen van bijv. beschikbare menskracht of middelen die noodzakelijk zijn en niet of veel minder waar het gaat om de mogelijkheden tot verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Consultatie dreigt op die manier te verworden tot ‘*damage control*’ in plaats van een middel om wetgeving inhoudelijk zodanig bij te sturen dat de werking van wetgeving geoptimaliseerd wordt.

Dat kan verklaren waarom ook uit het huidige onderzoek blijkt dat consultatie niet leidt tot alternatieve wegen of schrapping van de voorgenomen regeling.

De inbreng van respondenten is reëel. Consultaties leiden geregeld tot inhoudelijke wijzigingen in de regelgeving. Vooral geïnstitutionaliseerde adviesorganen, zoals de SER, grote belangengroeperingen en de uitvoerende instanties hebben impact, zo blijkt uit de interviews. Het komt voor dat zij een alternatief voorstellen, dat wordt overgenomen. In de andere gevallen zullen vooral technische en vaak weerkerende opmerkingen invloed hebben.

De wijzigingen lijken echter zelden beleidsinhoudelijk van aard te zijn. In de interviews werd aangegeven dat veel afhangt van “hoe sterk de minister zijn mening wil handhaven”. Daarbij wordt verwezen naar de voorafgaande fase, waarin het aan de regelgeving ten grondslag liggende beleid wordt gemaakt en waar nog meer ruimte is voor bijstellingen.

Zelden of nooit leiden consultaties ertoe dat concept regelgeving wordt geschrapt of dat gegrepen wordt naar een ander beleidsinstrument. Mogelijk heeft dat te maken met het feit dat de soort van consultaties die hier onderzocht werden, plaatsvinden nadat de beslissing om regelgeving te maken reeds werd genomen. Het kan ook te maken hebben met het feit dat de respondenten geen specifieke

uitnodiging krijgen om de noodzaak van optreden ter discussie te stellen of alternatieven voor te stellen.

2.4. Vierde conclusie. De wet schaft verplichtingen af, de praktijk zorgt zelf voor ritualisering

De operatie eind jaren 1990, die heeft geleid tot een vereenvoudiging van het landschap van adviesorganen en de afschaffing van adviesverplichtingen, wordt door de departementen positief geëvalueerd. De operatie heeft niet tot een vermindering van het aantal consultaties geleid. Integendeel, men kan spreken over een heuse consultatiecultuur.

De departementen zien meerwaarde in de consultaties en vrezen weinig nadelige neveneffecten. Indien de departementen iets vrezen, is dat vooral dat nieuwe consultatieverplichtingen, die vanuit de departementale praktijk niet zinvol worden geacht, worden opgenomen in de wet, wat tot “ritualisering” zou leiden. Dat zou “tegen de stroom oproeien” betekenen, nu verplichte consultaties in de genoemde operatie juist naar ieders tevredenheid zo veel mogelijk zijn afgeschaft.

Op basis van de resultaten in het empirische deel, komt de indruk naar voor dat eind jaren 1990 weliswaar veel vaste adviesverplichtingen zijn geschrapt, maar dat er intussen weer enkele zijn bijgekomen. In werkelijkheid zijn er inderdaad enkele bijgekomen, vooral in het kader van Europese regelgeving. Zo vloeit bijvoorbeeld de verplichting om privacyregelgeving voor te leggen aan het College Bescherming Persoonsgegevens voort uit een Europese richtlijn.²¹¹ Het gaat echter om uitzonderingsgevallen. In werkelijkheid zijn de meeste gevallen waarin de departementen spreken over een formele consultatie, niet gebaseerd op een wettelijke verplichting. In sommige gevallen gaat het niettemin om een verplichting waaraan niet te ontkomen valt, omdat ze voortvloeit uit bv. een beslissing van de ministerraad of vaste afspraken, neergelegd in bv. een werkprogramma met een adviesraad.

Daarnaast worden sommige adviezen vrijwel steeds ingewonnen op basis van een protocol of vaste praktijk. Op het eerste gezicht zou men deze informele “vaste praktijk” om in bepaalde gevallen standaard om advies te vragen, kunnen zien als een weg terug ten opzichte van de wetgeving inzake afschaffing van adviesverplichtingen, maar de vraag is of dat een juiste interpretatie is. Uit het empirische onderzoek blijkt dat het in de meeste gevallen gaat om consultaties die ook zonder verplichting zouden worden gehouden en die dus nog steeds als zinvol worden ervaren. Kritiek klinkt

²¹¹ Zie art. 51.2 Wet bescherming persoonsgegevens, in uitvoering van art. 28.2 van de Europese Privacyrichtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995, *Pb* L 281, 23 november 1995.

vooral door in die gevallen waarin de adviespraktijk naar het oordeel van de respondenten geen inhoudelijke meerwaarde brengt.²¹²

Niettemin klinkt vanuit de departementen een waarschuwing voor verdere formalisering. Dat is opvallend, aangezien deze formalisering vooral een zaak is van de departementen zelf. Deze benutten soms niet voldoende de beleidsruimte die het nieuwe wettelijke kader biedt. Ministeriële beslissingen, vaste afspraken, protocollen en praktijken zorgen voor een nieuwe ritualisering. Dat betekent dat in de praktijk haast automatisch wordt besloten om consultaties te houden, zonder voldoende oog te hebben voor het nut ervan in een gegeven geval. Dat leidt dan weer tot de volgende conclusie: over de consultatietechniek wordt te weinig nagedacht.

2.5. Vijfde conclusie. Over de consultatietechniek wordt te weinig nagedacht

De meeste departementen maken gewoonlijk gebruik van steeds dezelfde consultatievorm, nl. een schriftelijke, niet gerichte consultatie.

Dat heeft wellicht ook te maken met het feit dat de consultatie verloopt bij bijna steeds dezelfde groep van respondenten. Uit de interviews blijkt dat departementen die vooral sectorspecifieke regelgeving maken voor sectoren met enkele goed georganiseerde belangengroepen, weinig behoefte hebben aan nieuwe consultatietechnieken. Er is meer behoefte aan diverse technieken bij departementen die minder goed georganiseerde burgers als normadressaten hebben. Bij VROM bijvoorbeeld, wordt reeds gebruik gemaakt van verschillende consultatietechnieken. Er bestaat ook een interne werkgroep die opgeleid wordt om kennis over consultatietechnieken te verwerven en die als een soort helpdesk de concrete consultaties ondersteunt.

Door andere departementen wordt toegegeven dat men vaak bij dezelfde instrumenten blijft, omdat men die nu eenmaal kent. De personen die geïnterviewd werden, gaven aan dat ze de invoering van nieuwe technieken niet noodzakelijk met argwaan zouden bekijken, maar hadden voornamelijk als zorg dat deze technieken voldoende afgestemd moeten zijn op de domeinen waarop elk departement of elke afdeling zich richt. De meeste departementen zijn echter niet zelf op zoek naar nieuwe, mogelijk meer aangepaste technieken.

Over de voorafgaande vraag, *of* een consultatie gewenst is, lijkt men zich niet het hoofd te breken. Dat bleek reeds uit de vorige conclusie. In overheersende mate is er sprake van een vaste praktijk. In elk geval ziet men consultatie als een vast onderdeel van de besluitvormingsprocedure.

²¹² In de interviews blijkt dat hier vooral het “cijferfetisjisme” van ACTAL wordt geïllustreerd. Dat blijkt ook uit het rapport *Evaluatie Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten*, Utrecht, 2007, p. 19 en 28. ACTAL wordt in de toekomst evenwel hervormd, waarbij mede aan dit verwijt zal worden verholpen.

Indien men niet consulteert, zou dit de departementen worden aangerekend door de Raad van State, de minister of de Tweede Kamer, zo is het algemene aanvoelen. Zoals eerder opgemerkt draagt een dergelijke negatieve motivatie om te kiezen voor het consulteren van belanghebbenden het gevaar in zich van een “rituele dans”.

Er wordt dus – voor zover wij hebben kunnen ontdekken – weinig gebruik gemaakt van een evenredigheidstoets. Een evenredigheidstoets laat de beslissing om al dan niet te consulteren, de omvang van de respondenten en de consultatietechniek afhangen van criteria zoals de impact van de voorgenomen regeling, de discretionaire ruimte, de consultatiekosten ten opzichte van de verwachte meerwaarde, enz.

Enkel de discretionaire ruimte lijkt nog van invloed te zijn. In de gevallen waarin er nog weinig speelruimte is, wordt er minder breed geconsulteerd. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer Europese wetgeving weinig ruimte laat voor de nationale wetgever om eigen keuzes te maken. Een brede consultatie wordt dan als weinig zinvol ervaren en kan zelfs averechts werken, omdat er mogelijk ruimte voor eigen inbreng van belanghebbenden of deskundigen wordt gesuggereerd door te consulteren, terwijl die er in feite niet is.

3. Aandachtspunten aan de hand van een toetsing van de praktijk aan de ‘best practices’

In het licht van de doelstellingen van de consultatiepraktijk en van de voorgaande conclusies kan de consultatiepraktijk worden getoetst aan de lijst van ‘best practices’. Afwijkingen van deze criteria hebben vaak te maken met het genoemde ‘*informal pragmatism*’. Aan de hand daarvan kunnen concrete aandachtspunten worden opgesteld, die een verbijzondering vormen van de kwaliteitscriteria die in het theoretische deel werden opgesteld, toegespitst op de Nederlandse praktijk.

1. Zorg voor een **open, evenwichtige** maar **afgebakende** consultatie, waarin alle *stakeholders* of belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en betrokken.

Hierboven bleek dat consultaties in de praktijk vaak eerder gesloten van aard zijn en soms te weinig evenwichtig (*supra*, tweede conclusie). Dat is vooral problematisch wanneer daardoor specifieke stakeholders, die door de voorgenomen regelgeving worden geraakt, niet aan bod komen.

Veel hangt uiteraard af van de inhoud van de voorgenomen wetgeving. Soms is het relevant om breed te consulteren, soms niet. In alle gevallen zou echter vooraf moeten worden nagegaan welke belangen

door de voorgenomen regeling worden geraakt en of de organen die gewoonlijk worden geconsulteerd, het terrein voldoende afdekken.

Aandachtspunt 1.

Ga na of de organen die men wil consulteren, het terrein voldoende afdekken. Indien niet, maak consultaties meer open, door ze ook te richten tot kleinere en minder goed georganiseerde belanghebbenden en/of tot bredere lagen van de bevolking.

Wees transparant over de belanghebbenden die worden geconsulteerd, zodat men nog input kan krijgen over belanghebbenden die eventueel over het hoofd werden gezien.

2. Richt consultatie in **tijdens het gehele besluitvormingproces**. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.

Het empirische onderzoek was enkel gericht op consultaties die worden uitgevoerd vanaf de aanvang van de ambtelijke voorbereiding, tot de behandeling door de ministerraad of onderministers. Meestal worden die consultaties uitgevoerd door een team van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen. In zeldzame gevallen is het alleen de wetgevingsjurist of alleen de beleidsambtenaar die voor de consultatie instaat. Hoe dan ook, voorbereidende beleidsconsultaties werden niet in het onderzoek betrokken. De consultatie in deze fase betreft consultaties over een concrete tekst en is in principe een eenmalige procedure. Soms komt het evenwel voor dat men bepaalde respondenten – vooral uitvoerende organisaties – op vaste tijdstippen, bv. maandelijks, ontmoet. Op dergelijke bijeenkomsten kan een voortraject reeds worden besproken, zodat de eigenlijke consultatie eerder een formalisering van informele consultatiemomenten wordt. Er zijn eveneens departementen die parallel verschillende soorten consultaties uitvoeren, bv. enerzijds de consultaties bij de geijkte instanties en organen, en tegelijk een bredere consultatie met een burgerpanel.

Consultatie in een vroegtijdige fase van beleidsontwikkeling is van belang om ook de nuloptie (niets veranderen) en alternatieven voor of in wetgeving een kans te geven. In feite gaat het dan vaak over de periode die voorafgaat aan de fase waarin de wetgevingsjurist wordt betrokken. Het moge duidelijk zijn dat het raadplegen van belanghebbenden of deskundigen in een fase van de besluitvorming waarin belangrijke strategische keuzes reeds zijn gemaakt (regelmatig lijkt dat het geval wanneer wetgevingsjuristen wordt ingeschakeld) er niet snel toe zal leiden dat eenmaal ingezet beleid nog wordt omgebogen. In dat geval dreigt consulteren over nut en noodzaak en alternatieven al snel een rituele dans te worden.

Consultaties zijn in de regel niet gericht van opzet. Gewoonlijk wordt slechts het ontwerp van regelgeving aan de respondenten voorgelegd, zonder specifieke vraagstelling. Dat verhindert niet dat vaak ook gerichte vragen worden gesteld. De consultatie wordt soms voorafgegaan door informele telefoontjes met gerichte vragen, of ze loopt uit in meer dialoog of overleg. Een vast beleid lijkt er op dit soort punten niet te bestaan.

Aandachtspunt 2.

Laat gerichte consultaties over een concrete tekst voortbouwen op voorafgaande consultaties over de te regelen problematiek, die opties en alternatieven open laten.

3. Kies een **consultatietechniek** die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.

Uit de voorgaande conclusies blijkt dat in de meeste departementen weinig wordt nagedacht over de consultatietechniek. Wanneer men los komt van het gewone clubje van respondenten en breder consulteert, zal men echter genoodzaakt zijn om ook over nieuwe consultatietechnieken na te denken. Om niet te vervallen in gewoontes die niet meer in vraag worden gesteld, is een zeker consultatiebeleid vereist, waarvan een evenredigheidstoets, monitoring en opleidingen deel uitmaken. Het departement VROM biedt hiervoor een voorbeeld. Een kleine groep deskundigen krijgt opleidingen over consultatietechnieken en vertaalt die naar de praktische noden van het departement. Deze groep neemt parallel met de geijkte consultaties ook bepaalde brede consultaties voor zijn rekening, wat in tijdswinst resulteert. Verder fungeert deze groep als helpdesk voor alle vragen over consultatie.

Voorbeelden van alternatieve consultatietechnieken waarmee nieuwe doelgroepen kunnen bereikt worden, werden eerder reeds opgesomd.²¹³ Het gaat om onder meer focusgroepen, burgerpanels en testpanels, workshops en internetconsultaties. Enkele departementen hebben reeds ervaringen met dergelijke technieken.

Aandachtspunt 3.

Zorg voor een op schrift gesteld consultatiebeleid dat houvast biedt t.a.v strategische keuzes omtrent de te raadplegen personen of instanties en de technieken die daarbij worden gehanteerd, rekening houdend met specifieke eigenschappen van de te raadplegen doelgroep en het beleidsterrein.

²¹³ *Supra*, par. I.3.4.a.

4. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de consultatieronde, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.

Respondenten krijgen in de regel één à twee maanden tijd om input te geven. Dit is niet in alle departementen hetzelfde. In het departement VROM bijvoorbeeld, kan de termijn onder politieke druk soms tot twee weken worden ingekort, terwijl er anderzijds trajecten zijn die zes maanden duren.

Uit de interviews blijkt dat de gemiddelde termijn van zes à acht weken door de partijen vaak als kort wordt ervaren.

De termijn kan als redelijk worden beschouwd wanneer men ermee rekening houdt dat de consultaties vooral gericht zijn tot gespecialiseerde organen die vaak geconsulteerd worden. Voor zover het om belanghebbenden gaat, gaat men ervan uit dat deze voldoende vertegenwoordigd worden in de geconsulteerde organen, maar uit het voorgaande is reeds gebleken dat deze aannames dikwijls niet berust op (empirische) kennis. Wanneer men in de toekomst meer werk wil maken van brede publieksconsultaties, is het aangewezen hetzij de raadpleging strak te managen om tijdig voldoende resultaten te krijgen, hetzij in een langere consultatietermijn te voorzien.

Vooralsnog blijkt de termijn vooral problematisch te zijn bij overheden en grote, hiërarchische organisaties, die eerst intern moeten afstemmen. Dat heeft soms invloed op de bereidheid om te consulteren, maar bij grote wetsvoorstellen wordt eerder tijd ingepland om deze consultaties te kunnen uitvoeren. Opgemerkt wordt dat het niet aan te raden valt om consultaties achterwege te laten wegens tijdgebrek, omdat de Kamer uiteindelijk toch om die consultaties kan vragen. Zoals reeds gesteld lijkt een dergelijke negatieve motivatie niet bij te dragen aan verbetering van het wetgevingsproces.

Aandachtspunt 4.

Zorg voor een meer expliciete inbedding van de consultatieprocedure in het wetgevingsproces, zodat kan worden voorzien in langere consultatietermijnen bij consultaties van grotere organisaties of bredere bevolkingslagen.

5. Zorg voor een **lage drempel** voor deelname aan consultaties.

Dit criterium wordt door de respondenten van de schriftelijke enquête niet echt toepasselijk geacht. Wellicht heeft dat te maken met het feit dat consultaties zelden tot burgers zijn gericht, maar veeleer tot hetzelfde groepje van adviesorganen.

Uit de interviews blijkt dat consultaties vooral grote, georganiseerde organisaties bereiken. Vaak zijn dat organisaties die ook zonder voorafgaande consultatie hun weg vinden naar het departement of naar de Tweede Kamer. Indien men in de toekomst meer gebruik wil maken van bredere burgerconsultaties, moet dit criterium een aandachtspunt worden.

Aandachtspunt 5.

Zorg voor een lage drempel voor deelname aan consultaties van kleinere, minder goed georganiseerde belanghebbenden en bredere bevolkingslagen.

6. Wees **informatief, duidelijk en beknopt** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.

De consultaties zijn gewoonlijk niet gericht. Er worden dus geen specifieke probleemstelling of vragen meegegeven. Wanneer steeds dezelfde organen of instanties worden geraadpleegd, die vaak ook informeel worden ontmoet, is er weinig behoefte aan het expliciteren van doelstellingen, probleemstellingen en procedures. Dat verandert echter naarmate ruimer wordt geconsulteerd.

Aandachtspunt 6.

Wees, zeker ten aanzien van respondenten die minder vertrouwd zijn met consultatieprocedures, informatief, duidelijk en beknopt over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.

7. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatietechniek, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen standaard manier bestaat waarop met consultatie-informatie wordt omgesprongen. Sommige departementen plaatsen de resultaten van consultaties op het internet, andere maken gebruik van nieuwsbrieven, nog andere verwijzen naar de toelichting bij het wetsvoorstel.

Ook de manier waarop de oproep voor een consultatie wordt gedaan, varieert. Meestal gaat het om schriftelijke raadplegingen die rechtstreeks aan een (beperkte groep van) respondenten worden toegestuurd, maar het komt ook wel voor dat een oproep in de Staatscourant wordt geplaatst om

reacties te geven op een ontwerp-regeling. Ook wanneer de consultatie beperkt wordt gehouden, is transparantie over de voorgenomen consultatie, de respondenten en de consultatietechniek echter belangrijk. Op die wijze kunnen *stakeholders* die eventueel over het hoofd werden gezien, zich nog melden. Bovendien doet dit recht aan de notificerende functie van de consultatie.²¹⁴

Transparantie is ook belangrijk om het parlement in te lichten over de standpunten van geconsulteerde organen en personen. Het is daarom belangrijk dat het parlement een waarheidsgetrouw verslag krijgt over wie werd geraadpleegd en welke opmerkingen bij die gelegenheid gemaakt werden. Uit eerder onderzoek blijkt dat het hieraan in de praktijk nogal eens ontbreekt.²¹⁵

Aandachtspunt 7.

Wees steeds transparant over de resultaten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat parlement en geraadpleegde (uitvoerings)organisaties een waarheidsgetrouw verslag krijgen van de uitkomsten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat in de toelichting bij regelgeving duidelijk wordt wie is geraadpleegd en welke kritische opmerkingen zijn gemaakt omtrent te verwachten knelpunten in de praktijk.

8. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming

De departementen geven zichzelf een goede score op dit criterium. Zij geven de respondenten informatie over de verdere ontwikkeling van de op stapel staande regelgeving en geven feedback over de impact van hun inbreng, vaak via vaststaande procedures.

Uit de interviews blijkt echter dat deze feedback erg verschilt per departement. In het ene departement worden alle respondenten op de hoogte gehouden. In het andere departement gebeurt feedback vooral via nieuwsbrieven. In nog andere departementen wordt verwezen naar de parlementaire stukken. Deze stukken bevatten echter zelden geïndividualiseerde informatie over wat er met de resultaten van consultaties precies is gedaan (wiens opmerkingen hebben voor welke veranderingen gezorgd). Soms wordt daarnaast ook informeel feedback gegeven, via brief, mail of telefoon.

Van belang voor het vertrouwen in de consultatieprocedure is dat de geraadpleegden zelf, maar ook het parlement een goed beeld krijgen van de uitkomsten van de raadpleging. Het is voor het vertrouwen in het proces wezenlijk dat in het verslag van de consultatieronde uitvoeringsorganisaties,

²¹⁴ *Supra* p. 21.

²¹⁵ T. CARDOSO RIBEIRO, *o.c.* 6 en 19: enkel wie geconsulteerd werd en op welk tijdstip wordt vermeld.

belangengroepen, deskundigen etc. zelf aan het woord worden gelaten en dat de verslaglegging niet wordt beperkt tot een samenvatting van wat er met de inbreng van stakeholders is gedaan.

Aandachtspunt 8.

Zorg voor persoonlijke en tijdige feedback aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.

9. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.

Er is alvast sprake van een goed verankerde consultatiecultuur. Ook zonder wettelijke verplichtingen wordt er geconsulteerd, vaak op basis van vaste afspraken of protocollen. De consultaties worden ook als zinvol ervaren door de departementen.

Er is minder sprake van een werkelijk *consultatiebeleid*.

Een aanzet tot zo'n beleid is wel te vinden in het departement VROM, waar een interne werkgroep kennis en expertise over methodologie verzamelt en als een helpdesk functioneert bij de uitvoering van concrete consultatieprojecten. In andere departementen worden eerder weinig stimulansen gegeven om te variatie te brengen in respondenten en in evaluatiemethoden. Mogelijk is dat te wijten aan een gebrek aan informatie en opleiding terzake. Bepaalde aspecten komen wel terug in reeds bestaande cursussen. Zo vormt bijvoorbeeld de identificatie van *stakeholders* onderdeel van cursussen over procesmanagement. Uit de interviews blijkt dat er in sommige departementen wel interesse bestaat voor meer opleidingen. Dat is minder het geval bij departementen die vooral consulteren bij een beperkte groep, goed georganiseerde *stakeholders*.

Er is in de praktijk vooral sprake van '*informal pragmatism*'.

In een wetgevingsprotocol, dat het wetgevingsproces uitschrijft, wordt er globaal gewezen op consultatie. De Aanwijzingen voor de regelgeving noch het Draaiboek voor Wetgeving wijden hieraan een bijzondere paragraaf. In sommige gevallen wordt wel met een startnotitie gewerkt, waarin vermeld staat wie in welke gevallen moet geconsulteerd worden. Bij de meeste departementen bestaat er weinig behoefte aan monitoring, handleidingen of consultatiecodes. Dat heeft veel te maken met de reeds beschreven vrees voor formalisering en ritualisering.

Dit pragmatisme heeft als voordeel dat de consultatiepraktijk als flexibel en werkbaar wordt ervaren. Er worden door de departementen zelf weinig negatieve neveneffecten ontwaard.

In bovenstaande conclusies werd echter gewezen op de nadelen hiervan. De consultaties bereiken vaak niet alle doelgroepen, de technieken zijn niet aangepast aan een breder consultatiebereik en er is weinig *incentive* om nieuwe technieken te ontwikkelen. Een regelmatige evaluatie van de consultatiepraktijk zou ervoor kunnen zorgen dat men meer alert blijft voor vragen over de doelstelling, zin en optimale methode van de consultaties.

Zo zou bijvoorbeeld de visitatiecommissie wetgeving of een andere onafhankelijke instantie de resultaten van *ex post* evaluaties en de uiteindelijke wetgeving kunnen leggen naast de uitkomsten van consultaties, om te zien wat de voorspellende waarde ervan is geweest en in hoeverre de departementen iets met de opmerkingen hebben gedaan.

Aandachtspunt 9.

Ontwikkel een consultatiebeleid, gericht op een voortdurende kritische belichting van de eigen consultatiepraktijk en de gehanteerde methoden. Hiervan maken opleidingen en monitoring van concrete consultaties deel uit. Zorg dat consultatiemethoden en –technieken een vast onderdeel wordt in de opleiding van wetgevingsjuristen.

10. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend **wetgeving- en evaluatiebeleid**

Consultaties worden beschouwd als een noodzakelijk instrument om de kwaliteit, de draagkracht en de uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren. In die zin vormen zij onderdeel van de *ex ante* evaluatie van wetgeving. Consultaties worden weliswaar niet beschouwd als een onderdeel van een voorafgaande, integrale evaluatie *ex ante*. Zij worden wel soms beschouwd als een noodzakelijk onderdeel van specifieke evaluatietoetsen, op basis waarvan de uitvoerbaarheid van de wetgeving moet worden nagegaan.

In de Nederlandse praktijk wordt sterk geleund op consultaties bij de voorbereiding van wetgeving. Uit het voorgaande blijkt dat de Nederlandse consultatiepraktijk echter niet steeds garanties biedt dat voldoende materiaal wordt aangeleverd om een integrale belangenafweging op te steunen. Hierboven werd reeds aangegeven dat consultaties en andere vormen van *ex ante* evaluatie, zoals simulaties etc., elkaar kunnen versterken.²¹⁶ Meer aandacht voor andere vormen van *ex ante* evaluatie maakt de voorbereiding van wetgeving zo minder kwetsbaar.

²¹⁶ *Supra* par. I.2.3.

Om het lerend vermogen van de wetgever te versterken is het van groot belang om ex post en ex ante evaluaties met elkaar te verbinden. Door op basis van de resultaten van ex post evaluaties met enige regelmaat als het ware terug te kijken op de totstandkominggeschiedenis van een wettelijke regeling, kan worden nagegaan wat de voorspellende waarde is geweest van adviezen van bijvoorbeeld de Raad van State (worden de juridische afbreukrisico's waarvoor de Raad heeft gewaarschuwd bijvoorbeeld bewaarheid?), maar ook van geconsulteerden. In de uitvoeringspraktijk is veel empirische kennis aanwezig omtrent de werking van wetgeving.

Door regelmatig terug te kijken naar wat er met kritische geluiden van deskundigen of belanghebbenden is gedaan en wat de effecten daarvan zijn geweest kan de kwaliteit van wetgeven worden verbeterd. Daartoe is wel vereist dat er transparantie bestaat over de inbreng die deze geconsulteerden hadden en de impact daarvan op de uiteindelijke regeling.

Aandachtspunt 10.

Besteed meer aandacht aan andere vormen van *ex ante* wetsevaluatie, ter aanvulling van consultaties of om de kwaliteit ervan te versterken.

Koppel een systeem van monitoring van concrete consultaties aan een systeem van wetsevaluaties. Op die manier kan met behulp van ex post evaluatie worden gecontroleerd wat de voorspellende waarde is van consultatierapporten. Maak deze evaluaties openbaar, zodat ze aan externe kritiek kunnen worden onderworpen.

Bibliografie

Consultatiehandleidingen

Canada - *Government of Canada Regulatory Policy*, November 1999

Canada - *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*,
http://www.regulation.gc.ca/docs/consultation/guidelines_e.pdf,

EU - Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief

Ierland - *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*,
http://www.betterregulation.ie/attached_files/Rtfs/Consultation%20Guidelines.doc

VK - *Code of Practice on Consultation*, 2004,
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/REGULATION/documents/consultation/pdf/code.pdf>.

Vlaanderen – *RIA-Handleiding*, 2006, www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

Handboeken en tijdschriftartikelen

ADAMS, M. en POPELIER, P. (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000.

BEKKERS, V., FENGER, M., HOMBURG, V. en PUTTERS, K., *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg, 2004.

BEKKERS, V., FENGER, M., HOMBURG, V. en PUTTERS, K., *Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, Universiteit van Tilburg / Berenschot. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur Procesmanagement, Tilburg/Utrecht, 2004.

BILLIET, J., “Volksraadplegingen of opiniepeilingen”, in Bijlage II bij het Advies van het Wetenschappelijk Comité van de Commissie voor de Politieke Vernieuwing, *Belgische Parl. St.* 2000-2001, Kamer 797/2, Senaat 2-416/2, p. 105-108.

BONNES, J.M., “Tien jaar na Voortvarend wetgeven: verbeter Haagse wetgevingsprocedures opnieuw”, *RegelMaat* 2004/1, 17-27.

BOUCKAERT, G. en VANDEWEYER, S., *Kwaliteit in de overheid*, Brugge, Die Keure, 1999.

BROEKSTEEG, J.L.W., HARDY, E.M.J., KLOSSE, S., PEETERS, M.G.W.M. en VERHEY, L.F.M., *Zicht op wetgevingskwaliteit: een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Den Haag, WODC, 2005.

BRUINSMA, F.J., *Dutch Law in Action*, Utrecht University, 2003.

CARDOSO RIBEIRO, T., *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, 28 maart 2007.

COENEN, F., “The Role of Stakeholders in Changing Consumption and Production Patterns”, Parijs, OECD, 2002, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/21/1940033.pdf>.

COGLIANESE, C., “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future”, *Duke Law Journal*, March 2006, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912660.

D’ANJOU, L.J.M., *Actoren en factoren in het wetgevingsproces: Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1986.

DE WAARD, B.W.N. (ed.), *Negotiated Decision-Making*, Den Haag, BJU, 2000.

DRYZEK, *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, New York, University Press, 2000.

EIJLANDER, Ph. en VOERMANS, W., *Wetgevingsleer*, Deventer, Tjeenk Willink, 1999.

EIJLANDER, Ph. en VOERMANS, W., “Evaluatie regeerakkoord 1998 uit wetgevingsperspectief”, Tilburg, Maart 2002.

FREWER, L.J. en ROWE, G., “Commissioning and Conducting the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues”, in X. (ed.), *Measuring Success: Evaluation Tools for Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)9, 44-58.

GILHUIS, P.C., *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen, 1981.

HURLBURT, W.H., *Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, Edmonton, Canada, Juriliber, 1986.

INSTITUUT VOOR BESTUURSWETENSCHAPPEN, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, Eindrapport*, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.

JACOBS, S., *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making*, 2006, 52 p., via www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

JOHANNESSEN, L., KLAAREN, L. en WHITE, J., “A motivation for legislation on access to information”, *SA Law Journal* 1995, 45-60.

LAITINEN, I., “Fitting the Glass Shoe: Ethical Standards and Evaluation”, in X. (ed.), *Measuring Success: Evaluation Tools for Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)9, 5-9.

MADER, L., *Evaluation Législative – Pour une analyse des effets de la législation*, Lausanne, Payot Lausanne, 1985.

MAES, R., *Bestuurswetenschap -2, 2^e editie*, Leuven, Acco, 1986.

MATHER, G. and VIBERT, F., *Evaluating better regulation: building the system*, European Policy Forum, London, 2006.

MEUWESE, A.C.M., “Impact assessment door de Europese Commissie”, *RegelMaat* 2005/3, 109-114.

MEUWESE, A.C.M., “Informing the EU legislator through impact assessments”, ECPR/CRI conference 2006, *Frontiers of Regulation. Assessing Scholarly Debates and Policy Challenges*, University of Bath, September 7th-8th

MURRAY, R., “Citizens’ Control of Evaluations and a Different Role for Politicians”, in X. (ed.), *Measuring Success: Evaluation Tools for Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)9, 3-4.

NOLL, P., *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1973.

POPELIER, P., “Behoorlijke regelgeving in de rechtspraak”, in F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving, ons aller zorg (Staatsrechtconferentie 2004)*, Gent, Larcier, 2005, 1-40.

POPELIER, P., *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001.

POPELIER, P., *De wet, juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004.

POPELIER, P., “Institutionalising the evaluation and revision of the law – the South African Law Commission”, in J. DE GROOF, R. MALHERBE en A. SACHS, *Constitutional Implementation in South Africa*, Gent, Mys & Breesch, 2000, 72 - 88.

RACHLINSKI, J.J. en FARINA, C.R., “Cognitive Psychology and Optimal Government Design”, *Cornell L. Rev.* 2002, 549-615.

RENDA, A., *Impact Assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, Brussel, Centre for European Policy Studies, 2006.

STOOP, J.L.H.M., *Betekenis van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Den Haag, BJU, 2005.

STOTER, W.S.R., *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2000.

STOTER, W.S.R. en HULS, N.J.H., *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet! Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk*, 170 p., http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Wie%20draagvlak%20zoekt%20die%20regeldruk%20onm oet_tcm34-12220.pdf.

STOTER, W.S.R. en HULS, N.J.H., *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag, SDU, 2003.

STOTER, S. en HULS, N.J.J., “Regeldruk. De wrange nasmaak van onderhandelend wetgeven”, in B. DORBECK-JUNG en M. OUDE VRIENLINK-VAN HEFFEN (eds.), *Op weg naar bruikbare regulering?*, Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006.

TJEENK WILLINK, H.D., “De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State”, *RegelMaat* 2005, p. 51-59.

VANCOPPENOLLE, D. en BRANS, M., *Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning*, Leuven, SBOV, 2003, 74 p., te downloaden via <http://soc.kuleuven.be/sbov/publicaties/detail/sn020503.htm>.

VAN DAMME, M., “De afdeling Wetgeving van de Raad van State als hulpmiddel voor behoorlijke regelgeving”, in F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving ons aller zorg*, Brussel, Larcier, 2005, 41-64.

VAN GESTEL, R.A.J., “Evidence-based lawmaking and the quality of legislation: Regulatory impact assessments in the European Union and the Netherlands”, in H. SCHÄFFER en J. ILIOPOULOS-STRANGAS (eds.), *State modernization in Europe*, Sakkoulas/Berliner Wissenschafts-Verlag/Bruylant, 2007, p. 139-165.

VAN HUMBEECK, P., “Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen”, in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, 2000, 185-208.

VAN HUMBEECK, P., “Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis”, working paper

P. VAN HUMBEECK, “Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid”, *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2004

VAN HUMBEECK, P., “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Wie maakt de wet*, Brugge, die Keure, 2006, 91-138.

VAN KLINK, B.M.J. en WITTEVEEN, W.J., *Overtuigende wetgever*, Tjeenk Willink, Deventer, 2000.

VAN NIEUWENHOVE, J., “Adviseren tegen de klok? De nieuwe adviesprocedure voor de afdeling wetgeving van de Raad van State”, *T.v.W.* 2003, 437-451.

VEITH, S., *Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?*, Paper zur Präsentation angenommen bei der Nachwuchstagung des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS) am 7./8./9. Juli 2005.

X., *Adviesopdracht administratieve vereenvoudiging (in opdracht van de DAV)*, Public Management Programme 2002, 72 p. (http://soc.kuleuven.be/io/pmpucl/advies/160113a_admin.pdf)

Rapporten en nota's

Commissie Biesheuvel, *Relatie kiezer-beleidsvorming. Referendum en volksinitiatief*, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985

Commissie Hoekstra, *Met recht verbonden*, Den Haag, 2007

Dijk 12, *Evaluatie Twee-fasenstructuur effectbeoordeling voorgenomen regelgeving*, Amsterdam, December 2004

Evaluatie Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, Utrecht, 2007

Nota Wetgevingskwaliteit en wetgevingsvisitatie, *T.K.* 2000-2001, 27 475, nr. 2

Nota Zicht op wetgeving, *T.K.* 1990-91, 22 008, nr. 2

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Buitenlands Beleid, *Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen*, <http://www.wetsmatiging.be/downloads/DraaiboekEuropa.pdf>.

Ministerie van Economische Zaken, *Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving*, Den Haag, 2003

REA-advies, *Lof der eenvoud*, Kamerstukken II 2006-2007, 30 942, nr. 2

Rekenkamer, *Evaluaties vooraf van rijksbeleid*, Den Haag, 1998

Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag, 2003

Visitatiecommissie Wetgeving, *Regels en Risico's*, Januari 2000

Visitatiecommissie Wetgeving, *Eindrapport: Van Wetten weten*, April 2002

Werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, *Naar een responsieve overheid: beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie als onderdeel van het departementale proces van voorbereiding van regelgeving*, Den Haag, 2007, TK 2006-2007, 29 279, nr. 57

Europese Unie

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 november 2001, goedgekeurd op de Europese Raad van Laken van december 2001, 84 p. (Terug te vinden op de website <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf>)

Mededeling van de Europese Commissie over Effectbeoordeling, COM(2002)276 def, 20 p., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002_0276nl01.pdf.

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

OESO

Background document on public consultation, Parijs, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>

Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation, Parijs, OECD, OCDE/GD (95)95

Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries, Parijs, OECD, 1997

Regulatory Reform in the Netherlands, Parijs, OECD, 1999

Flag Ship Report on Regulatory Quality, Parijs, OECD, 2001

Possible Approaches to Good Practices on Transparency and Consultation in the Field of Trade and Environment, Parijs, OECD, 2001, COM/ENV/TD(2001)98

Public Sector Modernisation: Open Government. Policy Brief, Parijs, OECD, 2005

Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance, Parijs, OECD, 2002

Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC(2004)11/REV.

Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions, Parijs, OECD, 2004, GOV/PGC/REG(2004)6

Modernising Government, Parijs, OECD, 2005, GOV/PGC/RD(2005)2

OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Parijs, OECD, 2005

Public Sector Modernisation: Open Government. Policy Brief, Parijs, OECD, 2005

Regulatory Quality Indicators Report, Parijs, OECD, 2006

Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality, Parijs, OECD, 2006

SERV

Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden, Brussel, SERV, 9 november 2005

Invoering van een regelgevingsagenda, Brussel, SERV, 22 november 2006

SERV, *Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen*, in SERA 2007, Sociaal-Economisch Rapport, Gent, Academia Press, 2007

Bijlage 1. Samenstelling van de begeleidingscommissie

Dit onderzoek kwam tot stand onder begeleiding van een commissie, samengesteld uit de volgende leden:

Prof. Mr. L.F.M. Verhey (voorzitter), Universiteit van Maastricht

Mw. J. Bangert, Ministerie van SZW

Mr. H.M. Breunese, Ministerie van BZK

Prof. Mr. Dr. J.A. de Bruijn, Technische Universiteit Delft

Mw. Mr. W.M. de Jongste, Ministerie van Justitie, WODC

Mw. E. Horninge, Ministerie VROM

Mw. Drs. S.A.P.J. van Melis, Ministerie van Justitie

Bijlage 2. Consultatierichtlijnen

Hierna volgt een korte presentatie van de consultatierichtlijnen uit de voor dit onderzoek bestudeerde handleidingen.

1. Het Verenigd Koninkrijk

In het **Verenigd Koninkrijk** worden zes consultatiecriteria opgesomd in the *Code of Practice on Consultation*, die gelden voor alle publieke consultaties door UK ministeries en agencies, ook met betrekking tot EU-richtlijnen.²¹⁷ Deze criteria worden uitgewerkt in verdere richtlijnen, 43 in totaal.

Deze code heeft geen juridisch bindende kracht, maar wordt wel beschouwd als bindend voor de ambtenaren waar op ze van toepassing is, tenzij een minister van oordeel is dat uitzonderlijke omstandigheden een afwijking verantwoorden.²¹⁸ Ministers kunnen in het bijzonder afwijken van de eerste regel, die voorziet in schriftelijke consultatie, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een erg gespecialiseerd onderwerp en het aantal *stakeholders* erg beperkt is.²¹⁹

De richtlijnen geven precieze aanwijzingen over de duur van de procedure, de reikwijdte van de consultatie, de vereiste duidelijkheid en transparantie, en de feedback. De consultatieprocedure wordt ingebed in een consultatiebeleid, met de aanstelling van coördinatoren, de evaluatie van de verrichte consultaties, en jaarverslagen. Ze wordt tevens ingebed in een ruimer wetgevingsbeleid, met verwijzingen naar reguleringssimpactanalyse.

De zes criteria luiden als volgt:

Consultatiecriteria in de Britse Code

1. Zorg voor een **ruime consultatie** doorheen het besluitvormingsproces, met inbegrip van minstens één schriftelijke consultatieronde waarvoor een periode van **minstens 12 weken** wordt ingeruimd.
2. Schep klaarheid over de **voorstellen**, over **wie erdoor geraakt** kan worden, over de **vragen** en over het **tijdschema** voor antwoorden.
3. Zorg ervoor dat de consultatie **duidelijk, beknopt en ruim toegankelijk** is.

²¹⁷ *Code of Practice on Consultation*, 2004, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/REGULATION/documents/consultation/pdf/code.pdf>.

²¹⁸ *Ibid* p. 5.

²¹⁹ *Ibid* p. 5.

4. Geef **feedback** op de respons en over de wijze waarop het consultatieproces het beleid heeft beïnvloed.
5. **Monitor** de effectiviteit van de consultaties die door een departement worden uitgevoerd, onder meer door middel van een consultatiecoördinator.
6. Zorg ervoor dat consultaties *best practices* volgen inzake wetgevingsbeleid, inclusief de uitvoering van een **reguleringsimpactanalyse** indien gepast.

2. Ierland

De Ierse handleiding *Reaching Out* identificeert drie fases in een consultatieronde: 1) de planning, 2) de uitvoering en 3) de analyse en evaluatie.²²⁰ Deze handleiding voorziet in een checklist voor het publieke orgaan dat een consultatieronde plant. De nadruk ligt minder op kwaliteitscriteria dan wel op de planning die de uitvoerders van een consultatieronde moeten organiseren om een kwaliteitsvolle consultatie te verzekeren. De checklist wordt gevolgd door een draaiboek voor de planning en de uitvoering van een consultatie, die eveneens aan de hand van vragen is opgesteld.

Deze benadering leidt over het algemeen tot gelijkaardige resultaten als de Britse handleiding, bv. wat betreft tijdigheid, duidelijkheid, toegankelijkheid en feedback, maar legt soms andere accenten. Zo legt de Ierse code bijvoorbeeld geen minimumperiode op²²¹ en wijst het erop dat de consultatieprocedure moet ingepast worden in het gehele tijdschema dat voor een regelgevingprocedure is opgesteld.²²² De Ierse handleiding schenkt eveneens bijzondere aandacht aan de kosten van consultaties en de middelen die hiervoor dienen te worden vrijgemaakt.²²³

Wat de consultatiemethode betreft, schuift de Ierse handleiding minder expliciet de schriftelijke consultatieprocedure naar voor, die in de Britse Code als model wordt voorgesteld. De schriftelijke procedure krijgt wel bijzondere aandacht, omdat ze het meest frequent gehanteerd wordt.²²⁴ De handleiding geeft wel een opsomming van diverse methodes (schriftelijke consultatie, informatietechnologie, adviescommissies, meld- en klachtpunten, enquêtes, persoonlijke interviews, focusgroepen, publieke meetings) met een sterkte-zwakte-analyse.

²²⁰ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 6.

²²¹ Het beveelt wel aan om een gepaste termijn voorop te stellen, rekening houdend met de tijd die representatieve organen nodig hebben om hun achterban te consulteren, *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 13, nr. 2.1.C.

²²² *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 8, nr. 3.

²²³ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 8, nr. 4.

²²⁴ *Reaching Out. Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, p. 14, 3.1.

In de bijlage van de Ierse handleiding is een meer uitgebreide tabel van methodes met aanduiding van sterke en zwakke punten opgenomen, die werd overgenomen uit een Britse handleiding, *How to consult your users*, uit 1998.

De vragen in deze checklist luiden als volgt:

Checklist in de Ierse Consultatiehandleiding

1. Heb je duidelijkheid over het **opzet en de doelstellingen** van de consultatie?
2. Heb je duidelijkheid over de **vragen** die je wil stellen?
3. Heb je alle *stakeholder* groepen en individuen **geïdentificeerd** die je wil consulteren?
4. Heb je de meest **gepaste en omvattende consultatiemethodes** gekozen, met inbegrip van de methodes die aan de behoeften van “niet-traditionele” *stakeholders* tegemoetkomen?
5. Heb je voorzien in **voldoende middelen** voor consultatie?
6. Heb je de consultatie **gepubliceerd** in *online* en *offline* media?
7. Heb je voorzien in **voldoende tijd** om *stakeholders* de kans te geven de thema’s zorgvuldig te bestuderen?
8. Heb je gepland **op welke wijze je de respons zal analyseren**?
9. Heb je gepland om het **consultatieproces te evalueren** en te verzekeren dat lessen worden getrokken voor toekomstige consultaties?

3. Canada

Canada is wereldwijd een van de koplopers van *regulatory management*. Consultatie neemt daar een belangrijke plaats in. Het vormt de eerste regel van het wetgevingsbeleid zoals goedgekeurd door de Canadese ministerraad in november 1999: “*When regulating, regulatory authorities must ensure that Canadians are consulted and that they have the opportunity to participate in developing or modifying regulations and regulatory programs*”.²²⁵

De consultatievereiste wordt verder uitgewerkt in de “*Regulatory Process Management Standards*”, die deel uitmaken van het door de regering goedgekeurde wetgevingsbeleid. Uit die procedurenormen komen de volgende kenmerken voor een goede consultatie naar voor.

Een bijzonder criterium heeft betrekking op de consultatiemethode. Die dient te worden aangepast aan de eventuele voorkeur van een *stakeholder* voor een bepaald consultatiemechanisme.

²²⁵ *Government of Canada Regulatory Policy*, November 1999.

Ook vorming vormt een onderdeel van de *Regulatory Process Management Standards*. Die heeft betrekking op alle vaardigheden die naleving van de *Standards* mogelijk maken, dus ook op consultatie.

Consultatiecriteria afgeleid uit de Canadese Regulatory Process Management Standards

1. Consultatie moet gebeuren op een **vroeg tijdstip**, zodat de input van de respondenten de besluitvorming daadwerkelijk kan beïnvloeden en ook betrekking kan hebben op de definiëring van de probleemstelling.
2. De consulterende overheid moet de verschillende *stakeholders* **identificeren en contacteren**.
3. De inspanningen dienen **proportioneel** te zijn aan de ernst van de impact van de voorgenomen maatregel.
4. **Transparantie** moet bestaan met betrekking tot de consultatieprocedure.
5. De **consultatiemethode** dient te worden aangepast aan de eventuele voorkeur van een *stakeholder* en bij voorkeur te bestaan uit een **opvolging** van consultaties om input te krijgen over achtereenvolgens de probleemstelling, alternatieve oplossingen en de voorgenomen maatregel.

Ten behoeve van regelgeving die uitgaat van de uitvoerende macht, zijn de consultatiecriteria nader uitgewerkt in de *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*. Daarin wordt beklemtoond dat er geen *one-size-fits-all* benadering mogelijk is: omvang en methode van consultatie hangen af van de betrokken regeling en de personen die erdoor worden geraakt.²²⁶

Consultatie wordt in deze handleiding beschreven als een onderdeel van de planning en de reguleringsimpactanalyse die vereist is telkens de overheid zich voorneemt om regelgeving tot stand te brengen.²²⁷

Consultaties vinden plaats doorheen het gehele regelgevingproces. In een laatste fase wordt het ontwerp van regelgeving gepubliceerd, om belanghebbende partijen een laatste kans te bieden om *input* te geven en om na te gaan of alle *stakeholders* werden bereikt tijdens de voorgaande

²²⁶ *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, p. 3.

²²⁷ p. 3.

consultatieronde.²²⁸ Tevens wordt erop gewezen dat consultatie in alle stadia van het besluitvormingsproces nodig is, ook bij het prille uittekenen van het beleid.²²⁹

Consultatiecriteria afgeleid uit de Canadese Guidelines for Effective Regulatory Consultations

1. De overheid dient een **voortdurende, constructieve en professionele verhouding met stakeholders** te onderhouden. Dat impliceert: **openheid, eerlijkheid, benadering van alle stakeholders, transparantie en verantwoording.**
2. Voorzie in een **consultatieplan** dat:
 - a. **duidelijk** is over **opzet en doelstellingen**
 - b. een **public environment analysis** bevat²³⁰
 - c. een realistisch tijdschema bevat waarin consultatie **vroeg aanvangt** en in **voldoende tijd** voor respons voorziet
 - d. voorziet in **interne en interdepartementale coördinatie**
 - e. een **gepaste consultatiemethode** kiest, eventueel aan de hand van een pre-consultatie
 - f. criteria bevat voor de **selectie van deelnemers**
 - g. voorziet in een **goede budgettering**
 - h. voorziet in voortdurende **monitoring, evaluatie en documentatie**
 - i. voorziet in **feedback** tijdens en na de consultatieprocedure
3. Zorg tijdens de consultatie voor **neutrale, relevante en tijdige informatie**
4. Zorg ervoor dat de uitvoerders van een consultatie de **vereiste vaardigheden** bezitten

²²⁸ p. 3-4.

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ Een analyse van de steun voor het project van overheidszijde evenals in de publieke opinie en bij *stakeholders*.

4. Vlaanderen

Ofschoon consultatie nog weinig ingeburgerd is in de Vlaamse praktijk van regelgeving,²³¹ bestaan wel reeds consultatierichtlijnen in het kader van de reguleringsimpactanalyse, die sinds 1 januari 2005 een verplicht onderdeel vormt van de Vlaamse regelgevingprocedure.²³²

De Vlaamse RIA-handleiding formuleert zes criteria. Daaronder valt niet de aanbeveling om consultatie te kaderen in een ruimer beleid van zorgvuldige voorbereiding en evaluatie *ex ante*, omdat de richtlijnen als zodanig reeds onderdeel zijn van een ruimer evaluatiebeleid.

De handleiding neemt niet expliciet het criterium van een ruime, evenwichtige consultatie op, maar die vereiste blijkt wel uit de uitleg die gegeven wordt bij het criterium van “transparantie”.

De handleiding vermeldt evenmin uitdrukkelijk het duidelijk, informatief en beknopt karakter als kwaliteitscriterium. Uit de handleiding blijkt echter dat dit valt onder het criterium “Hou de drempel laag”. Het volgende criterium, “Maximaliseer de respons” door middel van elektronische hulpmiddelen en minimale formaliteiten en administratieve lasten, sluit daarbij aan. De uitleg bij dat laatste criterium wijst ook op het belang om in voldoende tijd voor consultatie te voorzien en beveelt een minimumperiode van twaalf weken aan.

Wat de consultatiemethode betreft, past de handleiding het evenredigheidsbeginsel toe. Consultaties moeten in verhouding staan tot het belang van de regelgeving, waarbij ook rekening wordt gehouden met de noodzakelijk voortgang en de kosten van consultatie.

De consultatierichtlijnen uit de Vlaamse RIA-handleiding

1. Consulteer vroeg genoeg, eventueel op een gefaseerde wijze.
2. Maak consultatie transparant
3. Kies een geschikte consultatiemethode
4. Hou de drempel laag
5. Maximaliseer de respons
6. Geef feedback

²³¹ SERV, *Voorstellen voor de vereenvoudiging en verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden*, Brussel, 2005, 13-14 en SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en aanbevelingen*, Brussel, 2006, p. 28.

²³² www.vlaanderen.be/wetsmatiging. De handleiding die werd geconsulteerd is de vernieuwde versie die dateert van 2006.

5. De Europese Unie

De **Europese Commissie** tekent in het document *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog* algemene beginselen en minimumnormen neer om tot een samenhangende, gemeenschappelijke strategie inzake consultatie te komen.²³³ De Commissie wil dit inbedden in een consultatiebeleid, dat deel uitmaakt van het beleid inzake *Better Regulation*. In dat kader passen onder meer de CONECCS-databank met informatie over adviesorganen, voornemens om helpdesks in te richten, bewustmakingsmaatregelen te treffen en opleidingen te organiseren, evenals coördinatie en jaarverslaggeving.²³⁴

De beginselen en minimumnormen maken niet uitdrukkelijk gewag van feedback op de respons. De laatste minimumnorm draagt weliswaar het opschrift “Ontvangstbevestiging en feedback”, maar spreekt vervolgens vooral over de bekendmaking van de resultaten van de consultatie. Naar aanleiding van deze minimumnorm, maakt de Europese Commissie evenwel melding van haar voornemen “praktijken aan te moedigen waarbij een adequate feedback wordt verschaft aan het grote publiek en aan de partijen die op de raadpleging hebben gereageerd. Hiertoe zullen met name in de toelichtingen bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie of in de mededelingen van de Commissie na het raadplegingproces de resultaten van deze raadpleging worden opgenomen. Ook zal meer uitleg worden verstrekt over de manier waarop de raadplegingen werden gevoerd en in het voorstel rekening werd gehouden met de resultaten. Daarnaast zullen de resultaten van de raadplegingen die plaatsvinden in het kader van de effectbeoordeling, worden samengevat in de daarop betrekking hebbende verslagen.”

Algemene beginselen volgens de richtlijnen van de Europese Commissie

1. Een **brede participatie** in elke fase van de besluitvorming
2. **Openheid en verantwoordingsplicht**, zowel bij de Europese Commissie als bij geconsulteerde organisaties.
3. **Doelmatigheid** door consultatie *vroeg* in het besluitvormingproces en toepassing van het *evenredigheidsbeginsel* bij de keuze van de omvang en methode van consultatie.
4. **Samenhang en doorzichtigheid.**

²³³ Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief.

²³⁴ *Ibid* p. 14 en 19.

Minimumnormen volgens de richtlijnen van de Europese Commissie

1. Iedere communicatie in het kader van de raadpleging moet **duidelijk, kort en krachtig** zijn en moet **alle nodige** informatie bevatten om de standpuntbepaling van de partijen te vergemakkelijken.
2. Bij de **vaststelling van de doelgroepen** in een raadplegingproces dient de Commissie erop toe te zien dat de betrokken partijen de gelegenheid krijgen hun mening te uiten.
3. De Commissie moet ervoor zorgen dat de **nodige informatie** wordt verstrekt met het oog op de bewustmaking van het grote publiek en haar **communicatiekanalen aanpassen** aan de behoeften van alle doelgroepen. Zonder daarom andere communicatie-instrumenten uit te sluiten moeten alle openbare raadplegingen steeds op internet worden gepubliceerd en worden aangekondigd op het **enige toegangspunt** (*single access point*).
4. De Commissie dient het publiek en de betrokken partijen steeds **voldoende tijd** te bieden voor programmering en voor het toesturen van antwoorden op verzoeken en van schriftelijke bijdragen. Zij zou ervoor moeten zorgen dat een termijn van ten minste acht weken wordt vastgesteld voor de ontvangst van antwoorden bij schriftelijke openbare raadplegingen en een termijn van 20 dagen voor het bijeenroepen van vergaderingen.

BIJLAGE 3. DE VRAGENLIJST



CONSULTATIE bij ONTWERPREGELGEVING in de PRAKTIJK

Introductie

Beste respondent,

Het onderzoek waarvoor uw medewerking wordt gevraagd, wil de huidige praktijk van de consultatie van ontwerpregelgeving in kwalitatieve en kwantitatieve zin inventariseren. Het onderzoeksplan voorziet in twee onderzoeksfasen. De voorliggende enquête is gelegen in de eerste fase, die een verkennend karakter heeft. Een steekproef van wetgevingsjuristen, juristen en beleidsmedewerkers van de verschillende ministeries in Nederland wordt daartoe bevraagd. Het tweede deel is verdiepend en zal verlopen via diepte-interviews met een beperkter aantal respondenten.

Deze introductie bevat belangrijke informatie m.b.t. de inhoud van het onderzoek en de wijze waarop u de enquête kan invullen en terugzenden. Gelieve ze dan ook aandachtig te lezen. Het kan ook nuttig zijn om tijdens het invullen naar deze introductie terug te grijpen, vooral dan m.b.t. wat nu net als consultatie begrepen moet worden.

Consultaties zijn procedures waarbij het bestuur belanghebbenden en/of deskundigen om input vraagt voor de verdere uitwerking van het beleid of de voorgestelde regelgeving, door middel van een raadpleging of een adviesaanvraag.

In het gehanteerde onderzoekskader verwijst het begrip consultatie van ontwerpregelgeving naar raadpleging van *externe* partijen, d.w.z. partijen met externe expertise of belangen m.b.t. de voorliggende ontwerpregelgeving. Daarnaast wordt consultatie ook afgebakend *in de tijd*: het gaat uitsluitend om de consultaties over het ontwerp van een wettelijke regeling die plaatsvinden in de tijdspanne tussen de aanvang van de ambtelijke voorbereiding en de behandeling door de ministerraad of onderministerraden (of, algemener, organen met politieke beslissingsmacht). *Deze definitie maakt dat een aantal raadplegingen of behandelingen van ontwerpregelgeving door de onderzoekers niet tot consultatie gerekend worden.* Als respondent hoeft u er dan ook geen rekening mee te houden in de enquête. Ter illustratie: consultaties die in het wetgevingsproces nà de ministerraad gehouden worden, bijvoorbeeld van de Raad van State, vallen buiten het onderzoekskader. Evenmin vormen de behandeling door onderministerraden en raadplegingen van het parlement onderwerp van onderzoek. De onderministerraden en het parlement zijn immers niet extern aan de wetgevingsprocedure; of nog, ze vervullen niet de rol van deskundigen of belanghebbenden die geconsulteerd worden om input voor de verdere invulling van de wetgeving te leveren, zoals informatie over effecten en draagvlak van wetgeving. Hun rol is vooral intern.

De *geraadpleegde partij* kan een geïnstitutionaliseerd, formeel adviesorgaan zijn. Het Ministerie van Justitie, bijvoorbeeld, raadpleegt in die zin regelmatig instellingen als de Raad voor de Rechtspraak of de Adviescommissie Vreemdelingenzaken. Anderzijds kan het advies ook ingewonnen worden bij informele groeperingen of gewone burgers, door bijvoorbeeld een oproep via de media of internet.

Daarnaast kan de *consultatie zélf* een *formeel karakter* hebben, wanneer ze in de hoedanigheid van een verplichting is opgenomen in een wettelijke regeling. Daartegenover staat de *informele consultatie*, die niet geïnstitutionaliseerd is in het wetgevingsproces maar veeleer wordt verricht op een *ad hoc*, facultatieve basis *of* op basis van een vaststaande praktijk die voortvloeit uit protocollen, convenanten enz.

Omdat de formele en informele consultaties op belangrijke punten verschillen, hebben we ervoor geopteerd om beide types afzonderlijk te bevragen. De enquête opent met een aantal vragen over *formele consultatie*, vervolgt met *informele consultatie* en besluit met enkele vragen over *consultatie in het algemeen*.

De huidige consultatiepraktijk is volgens bestaande indicaties erg divers in de verschillende departementen. Daarom is het van belang dat u bij de beantwoording van de vragen uitgaat van uw *departement*. Omdat ook binnen één departement diversiteit bestaat, vragen we u om uw persoonlijke visie op de grootste gemene deler van uw departement weer te geven.

Richtlijnen voor het invullen en verzenden

U ontving deze enquête per e-mail. Met het oog op een efficiënte en ecologisch verantwoorde verwerking, vragen we u vriendelijk om **voor vrijdag 27 april** de ingevulde enquête als een bijlage (attachment) aan een e-mail terug te sturen naar de verzender, K.vanAeken@uvt.nl. De enquêtes wordt vervolgens geanonimiseerd door deze onderzoeker, o.m. door het loskoppelen van e-mail en ingevuld enquêteformulier. De onderzoeker behoudt weliswaar een overzicht van alle respondenten om hen, zo gewenst, het eindrapport van deze studie te bezorgen, maar de antwoorden zullen nooit in verband gebracht kunnen worden met een naam.

De vragenlijst is geconstrueerd als een **Wordformulier met invulmogelijkheden**. U hoeft bijgevolg niets af te printen, noch op andere ingewikkelde manieren het document te bewerken. U behandelt het enquêteformulier zoals u een ander *attachment* zou behandelen. Eenmaal geopend, is het best dat u het al bewaart op uw harde schijf. Vervolgens beantwoordt u de vragen door met de muis (linkertoets) eenvoudigweg op het vakje van uw keuze te klikken. Het vakje wordt dan aangekruist. Indien u het antwoord wil wijzigen, klikt u nogmaals links; het kruisje verdwijnt dan en u kunt een andere antwoordoptie invullen. Een enkele maal worden de antwoorden als een *dropdown menu* weergegeven. In dat geval klikt u simpelweg op het icoontje bij de antwoordbalk; alle antwoordmogelijkheden verschijnen vervolgens, zodat u er één kan selecteren. Indien het gaat om een open vraag, typt u uw commentaar of antwoord op de aangegeven antwoordbalk. Het programma voorziet zoveel ruimte als u maar wenst.

Indien de antwoordmogelijkheden in tabelvorm worden weergegeven, wordt er één antwoord per rij verwacht. U kruist dan, per rij, één vakje aan. Vergeet niet het bestand na het invullen te bewaren, bijvoorbeeld onder de oorspronkelijke naam of onder een aangepaste naam, zoals

“C: \\.ingevuld enquêteformulier”. Dat helpt om te voorkomen dat u per ongeluk het lege formulier terugzendt i.p.v. het ingevulde; dat is een vergissing die wel vaker voorkomt.

Met deze enquête willen we een eerste oriënterende blik werpen op de praktijk van consultatie in het regelgevingstraject. Deze verkennende fase wordt in de maand mei vervolgd met diepte-interviews die zullen toelaten bepaalde aspecten van de vastgestelde praktijk grondiger te behandelen. Indien u (niet) wenst deel te nemen aan de persoonlijke diepte-interviews, kan u dat aangeven op het enquêteformulier. Anonimiteit blijft uiteraard doorheen het gehele onderzoeksproces gewaarborgd.

We zijn u alvast bijzonder erkentelijk voor uw medewerking. Eenmaal de studie is afgerond, zullen we onze erkentelijkheid uitdrukken door elke respondent die dat wenst de resultaten van het onderzoek mee te delen. Voor meer informatie kan u steeds terecht bij:



Prof. Dr. Patricia Popelier
patricia.popelier@ua.ac.be
+ 32 03 220 48 91



Dr. Koen Van Aeken
k.vanaeken@uvt.nl
+ 31 13 466 8319

Koen Van Aeken
Universiteit van Tilburg
Faculteit Rechten
NL-5000 LE Tilburg
P.O.Box 90153

[Indien u uitzonderlijk toch wenst om de enquête per post terug te zenden, kan u dit adres gebruiken.]

GELIEVE HET INGEVULDE FORMULIER TERUG TE ZENDEN VOOR VRIJDAG 27 APRIL

X. Situering

x1. Aan welk ministerie bent u verbonden?

1. Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

x2. Aan welke onderdeel bent u verbonden?

x3. Wat is uw functie?

1. wetgevingsjurist

x4. Wat is uw e-mailadres? Anonimiteit wordt strikt gewaarborgd door de onderzoekers.

x5. Ik ben kandidaat om deel te nemen aan diepte-interviews m.b.t. het onderwerp van deze enquête.

ja

x6. Ik zou graag het uiteindelijke onderzoeksrapport ontvangen.

ja

A. De formele consultatie

Met **formele consultatie** duiden we consultaties aan die een **wettelijk verplicht** karakter hebben, met name omdat dit zo geregeld is in één of andere wettelijke bepaling of clausule.

Voorkomen

1. Formele consultatie komt ongeveer even vaak voor bij elk type van ontwerpregelgeving, met name ontwerpen van wetten, ministriële regelingen en AMvB's.

1. ja (ga direct naar vraag 3)

2. nee

9. weet niet/geen antwoord (ga direct naar vraag 3)

2. Indien dat niet zo is, kan u dan aanduiden bij welk type van regelgeving, formele consultatie *relatief* het minst vaak en het vaakst wordt verplicht?

Formele consultatie is het verplicht bij	1. minst vaak	2. vaakst
1. wetten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. ministriële regelingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. algemene maatregelen van bestuur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. weet niet/geen antwoord/n.v.t.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Wettelijk verplichte consultatie vindt plaats als er regelgeving op stapel staat...

	Nooit	zelden	af en toe	vaak	altijd	weet niet/geen antwoord
1....met belangrijke financiële implicaties voor de overheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2....die in overeenstemming is met de waarden, opvattingen en verwachtingen van de burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3....met beperkte budgettaire impact voor de overheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.... die niet in overeenstemming is met de waarden, opvattingen en verwachtingen van de burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5....die juridisch-technisch complex is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6....die politiek controversieel is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7....die Europese regelgeving implementeert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Er wordt wel eens afgeweken van de verplichting tot consulteren, ondanks het feit dat deze verplichting wettelijk vastgelegd is.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

5. Als er wordt afgeweken van de wettelijke verplichting om te consulteren, gebeurt dat in hoofdzaak bij:

- 1. wetten
- 2. ministriële regelingen
- 3. algemene maatregelen van bestuur
- 4. er is geen onderscheid
- 5. andere
- 9. weet niet/geen antwoord

6. De toenemende aandacht voor consultatie op het Europese bestuursniveau stimuleert de aanwending van formele consultatie in Nederland.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

7. De tendens naar lastenverlaging en deregulering heeft het aantal adviesverplichtingen verminderd.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist

9. weet niet/geen antwoord

8. Het gemiddelde aantal formele adviezen voor één ontwerp van regelgeving bedraagt:

Karakteristieken van formele consultatie

9. Formele consultaties worden gestuurd door nauwkeurig omschreven vragen waarop een antwoord vanwege de geconsulteerde partij wordt verwacht.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

10. De wettelijke bepaling om tot consultatie over te gaan, bevat eveneens de procedure die gevolgd moet worden.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

11. Formele consultatie vindt in de praktijk plaats volgens informele of *ad hoc*-afspraken die door het departement voorgeschreven worden.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak

5. altijd
 9. weet niet/geen antwoord

12. Consultatie kan plaatsvinden bij een duidelijk afgebakende groep respondenten (gericht) of bij een zo gevarieerd mogelijke groep (breed). In uw departement is consultatie over het algemeen

1. gericht
 2. eerder gericht
 3. tussen beiden
 4. eerder breed
 5. breed
 9. weet niet/geen antwoord/n.v.t.

13. Hoe vaak zijn onderstaande consultatietechnieken de afgelopen twee jaar in uw departement toegepast in het kader van de formele consultatie?

	nooit	Zelden	af en toe	vaak	altijd	niet relevant/ onbekend
1.schriftelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.mondeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.internetconsultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.publieke meetings	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.opiniepeiling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.focusgroep	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.burgerpanel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.deskundigenpanel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Delphi-methode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.ad hoc samengesteld adviesorgaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.permanent samengesteld adviesorgaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Welke stelling beschrijft de vorm van de formele consultatie het best?

- 1. de adviserende instantie wordt geïnformeerd
- 2. de adviserende instantie wordt om advies gevraagd
- 3. er vindt een dialoog plaats tussen overheid en adviserend orgaan
- 4. de ontwikkeling van regelgeving wordt bekeken als een gemeenschappelijk project van overheid en adviesorgaan
- 9. weet niet/geen antwoord

Wettelijke omkadering en plaats in het wetgevingsproces

15. Een vast omliggende groep ambtenaren voert de de consultatieprocedure uit.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

16. Er zijn voldoende middelen (financieel, administratieve ondersteuning, *know how...*) voorhanden om de consultaties uit te voeren.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

17. Formele consultatie is stevig verankerd in de wetgevingscultuur van het departement.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

18. De consultatieprocedures zijn goed gekend door de betrokken ambtenaren.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

19. Waar situeert zich het zwaartepunt van de formele consultatie in het regelgevingstraject?

- 1. erg dicht bij de prille conceptie of de eerste aanzet tot de regelgeving o.i.v. politieke of implementatieverplichtingen
- 2. eerder dicht bij de prille conceptie....
- 3. ongeveer in het midden
- 4. eerder dicht bij de behandeling in de ministerraad of gelijkaardige verdere uitwerking
- 5. erg dicht bij de behandeling in de ministerraad of gelijkaardige verdere uitwerking
- 9. weet niet/geen antwoord

20. Hoe lang duurt een consultatieprocedure gemiddeld ?

- 1. minder dan 1 maand
- 2. 1 maand
- 3. 2 maanden
- 4. 3 maanden of meer
- 9. weet niet/geen antwoord

De geconsulteerde partijen

21. De selectie van de te consulteren partijen vindt plaats

- 1. op basis van de wettelijke bepalingen die de consultatie verplichten
- 2. op ad hoc basis, d.w.z. volgens de noden van een particuliere consultatie
- 3. op basis van wettelijke voorschriften én op ad hoc basis
- 9. weet niet/geen antwoord

22. Alle belangrijke *stakeholders* in de samenleving worden door de formele adviesorganen vertegenwoordigd. .

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist

- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

23. Formele consultatie is in het algemeen en overwegend gericht tot

- 1. individuele burgers, eventueel vertegenwoordigd door belangengroepen
- 2. specialisten, eventueel georganiseerd in geïnstitutionaliseerde, formele adviesorganen
- 9. weet niet/geen antwoord

24. Welke adviserende organisaties worden het meest courant geconsulteerd door uw departement in het kader van een formele consultatieprocedure?

Na de formele consultatie...

25. De geconsulteerde partijen ontvangen informatie over de verdere ontwikkeling van de betreffende ontwerpregelgeving.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

26. De geconsulteerde partijen ontvangen feedback over de impact van hun inbreng.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

27. Feedback op de inbreng van de adviserende partijen verloopt volgens vaststaande procedures.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

28. Het komt voor dat conceptregelgeving door de bevindingen van een formele consultatie substantieel gewijzigd wordt.

- 1. nooit
- 2. zelden

- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

29. Het komt voor dat conceptregelgeving door de bevindingen van een formele consultatie geschrapt wordt.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

30. Het komt voor dat, als direct gevolg van de consultatie, besloten wordt dat niet wetgeving het beste instrument is om de voorliggende kwestie te regelen, maar een ander beleidsinstrument, zoals zelfregulering, economische instrumenten, voorlichting ...

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

B. De informele consultatie

Informele consultatie verwijst naar consultaties die een facultatief karakter hebben, waarmee we bedoelen dat ze niet bij wettelijke regeling of door wettelijke clausules verplicht zijn. Net door dat facultatieve karakter onderscheiden zij zich van de wettelijk verplichte evaluaties.

Wij vermoeden echter dat er ook nog binnen de verzameling van informele consultaties een grote variatie bestaat in de graad van verankering van de consultatie. In deel C maken we daarom een verder onderscheid tussen informele consultaties met een vaste praktijk, en informele consultaties zonder vaste praktijk. Een vaste praktijk komt bijvoorbeeld voor uit protocollen of gewoonten. Voorlopig hoeft u dit onderscheid nog niet te maken. Het betreft hier 'deel B) het hele spectrum van informele consultaties, waarbij het enkel van belang is dat u onthoudt dat het gaat om consultaties die niet wettelijk verplicht zijn.

Voorkomen

31. Informele consultaties komen ongeveer even vaak voor bij elk type van ontwerpregelgeving, met name ontwerpen van wetten, ministriële regelingen en AMvB's.

- | |
|---|
| 1. <input type="checkbox"/> ja (ga direct naar vraag 32) |
| 2. <input type="checkbox"/> nee |
| 9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord (ga direct naar vraag 32) |

32. Indien dat niet zo is, kan u dan aanduiden bij welk type van regelgeving, informele consultatie *relatief* het minst vaak en het vaakst voorkomen?

Informele consultatie is het verplicht bij	1.minst vaak	2. vaakst
1.wetten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.ministriële regelingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.algemene maatregelen van bestuur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.weet niet/geen antwoord/n.v.t.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

33. Informele consultatie vindt plaats als er regelgeving op stapel staat...

	Nooit	zelden	af en toe	vaak	altijd	weet niet/geen antwoord
1....met belangrijke financiële implicaties voor de overheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2....die in overeenstemming is met de waarden, opvattingen en verwachtingen van de burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3....met beperkte budgettaire impact voor de overheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.... die niet in overeenstemming is met de waarden, opvattingen en verwachtingen van de burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5....die juridisch-technisch complex is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nooit	zelden	af en toe	vaak	altijd	weet niet/geen antwoord
6....die politiek controversieel is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7....die Europese regelgeving implementeert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34. De toenemende aandacht voor consultatie op het Europese bestuursniveau stimuleert de aanwending van informele consultatie in Nederland.

<p>1. <input type="checkbox"/> totaal onjuist</p> <p>2. <input type="checkbox"/> eerder onjuist</p> <p>3. <input type="checkbox"/> neutraal</p> <p>4. <input type="checkbox"/> eerder juist</p> <p>5. <input type="checkbox"/> volledig juist</p> <p>9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord</p>
--

35. De tendens naar lastenverlaging en deregulering heeft het aantal informele adviesverplichtingen verminderd.

<p>1. <input type="checkbox"/> totaal onjuist</p>

- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

36. Het volume van ontwerpregelgeving waarbij *niet* informeel geconsulteerd werd is in vergelijking met ontwerpregelgeving waarbij *wel* informeel geconsulteerd werd

- 1. veel groter
- 2. groter
- 3. ongeveer gelijk
- 4. kleiner
- 5. veel kleiner
- 9. weet niet/geen antwoord

37. Het gemiddelde aantal informele adviezen voor één ontwerp van regelgeving bedraagt

Karakteristieken van informele consultatie

38. Informele consultaties worden gestuurd door nauwkeurig omschreven vragen waarop een antwoord vanwege de geconsulteerde partij wordt verwacht.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

39. Consultatie kan plaatsvinden bij een duidelijk afgebakende groep respondenten (gericht) of bij een zo gevarieerd mogelijke groep (breed). In uw departement is de informele consultatie over het algemeen

1. gericht
 2. eerder gericht
 3. tussen beiden
 4. eerder breed
 5. breed
 9. weet niet/geen antwoord/n.v.t.

40. De adviezen van de geconsulteerde partijen worden inhoudelijk bewerkt voordat ze aan de ministerraad worden voorgelegd.

1. totaal onjuist
 2. eerder onjuist
 3. neutraal
 4. eerder juist
 5. volledig juist
 9. weet niet/geen antwoord

41. Hoe vaak zijn onderstaande consultatietechnieken de afgelopen twee jaar in uw departement toegepast in het kader van de informele consultatie?

	nooit	Zelden	af en toe	vaak	altijd	niet relevant/ onbekend
1.schriftelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.mondeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.internetconsultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.publieke meetings	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.opiniepeiling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.focusgroep	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.burgerpanel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.deskundigenpanel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Delphi-methode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.ad hoc samengesteld adviesorgaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.permanent samengesteld adviesorgaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

42. Welke stelling beschrijft de vorm van de informele consultatie het best?

<p>1. <input type="checkbox"/> de adviserende instantie wordt geïnformeerd</p> <p>2. <input type="checkbox"/> de adviserende instantie wordt om advies gevraagd</p> <p>3. <input type="checkbox"/> er vindt een dialoog plaats tussen overheid en adviserend orgaan</p> <p>4. <input type="checkbox"/> de ontwikkeling van regelgeving wordt bekeken als een gemeenschappelijk project van overheid en adviesorgaan</p> <p>9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord</p>
--

Wettelijk kader en plaats in het wetgevingsproces

43. Het informeel consulteren verloopt volgens vaststaande procedures.

<p>1. <input type="checkbox"/> nooit</p> <p>2. <input type="checkbox"/> zelden</p> <p>3. <input type="checkbox"/> regelmatig</p> <p>4. <input type="checkbox"/> vaak</p> <p>5. <input type="checkbox"/> altijd</p> <p>9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord</p>

44. Informele consultatie verloopt procedureel volgens informele of *ad-hoc* afspraken die in uw departement gemaakt werden.

<p>1. <input type="checkbox"/> totaal onjuist</p>

- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

45. Een vast omliggende groep ambtenaren voert de de consultatieprocedure uit.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

46. Er zijn voldoende middelen (financieel, administratieve ondersteuning...) voorhanden om de informele consultaties uit te voeren.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

47. Informele consultatie is stevig verankerd in de wetgevingscultuur van het departement.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

48. Indien er procedures bestaan, zijn deze goed gekend door de betrokken ambtenaren.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

49. Waar in het regelgevingstraject situeert zich het zwaartepunt van de informele consultatie ?

- 1. erg dicht bij de prille conceptie of de eerste aanzet tot de regelgeving o.i.v. politieke of implementatieverplichtingen
- 2. eerder dicht bij de prille conceptie....
- 3. ongeveer in het midden
- 4. eerder dicht bij de behandeling in de ministerraad of gelijkaardige verdere uitwerking
- 5. erg dicht bij de behandeling in de ministerraad of gelijkaardige verdere uitwerking
- 9. weet niet/geen antwoord

50. Hoe lang duurt een informele consultatieprocedure gemiddeld ?

- 1. minder dan 1 maand
- 2. 1 maand
- 3. 2 maanden
- 4. 3 maanden of meer
- 9. weet niet/geen antwoord

51. Redenen van hoogdringendheid maken dat men afziet van informele consultatie.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd

9. weet niet/geen antwoord

De geconsulteerde partijen

52. De selectie van de te consulteren partijen vindt plaats

- 1. op basis van vaste richtlijnen
- 2. op *ad hoc* basis, d.w.z. volgens de noden van een particuliere consultatie
- 3. op basis van vaste richtlijnen én op *ad hoc* basis
- 9. weet niet/geen antwoord

53. Informele consultatie is in het algemeen en overwegend gericht tot

- 1. individuele burgers, eventueel vertegenwoordigd door belangengroepen
- 2. specialisten, eventueel georganiseerd in geïnstitutionaliseerde, formele adviesorganen
- 9. weet niet/geen antwoord

54. Geconsulteerde partijen worden herhaaldelijk opnieuw gevraagd voor andere ontwerpregelgeving binnen hetzelfde departement als het gaat om informele consultatie.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

55. Bij publieke consultaties wordt erover gewaakt om de deelnamedrempel zo laag mogelijk te houden.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal

- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

56. Welke adviserende belangengroepen of organisaties worden het meest courant geconsulteerd door uw departement in het kader van de informele consultatieprocedure?

Na de informele consultatie

57. De geconsulteerde partijen ontvangen informatie over de verdere ontwikkeling van de op stapel staande regelgeving.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

58. De geconsulteerde partijen ontvangen *feedback* over de impact van hun inbreng.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

59. *Feedback* op de inbreng van de adviserende partijen verloopt volgens vaststaande procedures.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

60. Het komt voor dat conceptregelgeving door de bevindingen van een informele consultatie substantieel gewijzigd wordt.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

61. Het komt voor dat conceptregelgeving door de bevindingen van een informele consultatie geschrapt wordt.

- 1. nooit
- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

62. Het komt voor dat, als direct gevolg van de consultatie, besloten wordt dat niet wetgeving het beste instrument is om de voorliggende kwestie te regelen, maar een ander beleidsinstrument zoals zelfregulering, economische instrumenten, voorlichting...

- 1. nooit

- 2. zelden
- 3. regelmatig
- 4. vaak
- 5. altijd
- 9. weet niet/geen antwoord

C. Consultatie: alle vormen

In dit afsluitend deel van de enquête worden een aantal vragen gesteld die enerzijds peilen naar consultatie in het algemeen en anderzijds naar de verhoudingen tussen de verschillende vormen. Bovendien wordt hier een verfijnder onderscheid geïntroduceerd tussen *informele consultaties met een vaste praktijk*, en *informele consultaties zonder vaste praktijk*. Een vaste praktijk komt bijvoorbeeld voor uit protocollen of gewoonten. Heel wat consultaties vinden immers plaats op basis van dergelijke voorschriften. Omdat ze niet wettelijk verplicht zijn, worden ze geklasseerd onder de noemer ‘informele’ consultatie. Anderzijds verlopen ze niet volledig facultatief: de bestaande protocollen of gewoonten leiden tot een zekere verplichting. Omwille van deze bijzondere situatie wordt in dit deel ruimte gemaakt voor deze categorie van consultaties, naast de formele en de informele.

Kortom, in deel C wordt consultatie ofwel beschouwd vanuit de verhouding tussen de verschillende vormen, ofwel bekeken als één samenhangend, overkoepelend geheel van procedures met algemene eigenschappen.

63. Het merendeel van de consultaties die de afgelopen twee jaar gehouden werden, was...

- | |
|--|
| 1. <input type="checkbox"/> formeel (wettelijk verplicht) |
| 2. <input type="checkbox"/> informeel maar met een vaste praktijk (niet wettelijk verplicht maar wel vaste gewoonte, protocol...) |
| 3. <input type="checkbox"/> informeel zonder vaste praktijk (noch wettelijke verplicht noch gewoonte, protocol,... dus volledig facultatief) |
| 9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord |

64. Hoe evolueerden onderstaande consultatievormen de afgelopen vijf jaar?

	groei	daling	bleef min of meer gelijk	weet niet/geen antwoord
1. formeel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. informeel mét vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. informeel zonder vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

65. Voor eenzelfde conceptregelgeving wordt zowel formeel als informeel geconsulteerd.

- | |
|--|
| 1. <input type="checkbox"/> nooit
2. <input type="checkbox"/> zelden
3. <input type="checkbox"/> regelmatig
4. <input type="checkbox"/> vaak
5. <input type="checkbox"/> altijd
9. <input type="checkbox"/> weet niet/geen antwoord |
|--|

66. Als informele consultatie de formele consultatie flankeert, gebeurt dat hoofdzakelijk omdat

- 1. de formele evaluatie niet alle beoogde respondenten bereikt
- 2. de formele consultatie inhoudelijk niet alle antwoorden verstrekt
- 3. de informele consultatie meer ambtelijke beleidsvrijheid laat
- 4. een combinatie van bovenstaande
- 5. andere
- 9. weet niet/geen antwoord/niet relevant

67. Naargelang de informele consultatie vanuit een louter facultatief karakter meer evolueert naar een vaste praktijk, groeit de impact van deze consultatie.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

68. Wettelijk verplichte adviezen hebben een grotere impact op de ontwikkeling van ontwerpregelgeving dan adviezen die vrijwillig of volgens een vaste praktijk gevraagd worden.

- 1. totaal onjuist
- 2. eerder onjuist
- 3. neutraal
- 4. eerder juist
- 5. volledig juist
- 9. weet niet/geen antwoord

69. Waartoe kunnen volgens u de verschillende consultatievormen het meest zinvol worden toegepast? Gelieve per rij één vakje aan te duiden.

	a.om informatie te verkrijgen die nuttig of noodzakelijk is om de nieuwe regelgeving te onderbouwen	b. om meningen te leren kennen zodat het maatschappelijk draagvlak van nieuwe regelgeving afgetast kan worden	beide, dus zowel a als b	weet niet /geen antwoord
1.formele consultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.informele consultatie met een vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.informele consultatie zonder vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

70. Wat is het belangrijkste motief in uw departement om advies te vragen aan belangengroepen en deskundigen? Gelieve per rij één vakje aan te duiden.

	a. informatie verkrijgen die nuttig of noodzakelijk is om de nieuwe regelgeving te onderbouwen	b. meningen leren kennen zodat het maatschappelijk draagvlak van nieuwe regelgeving afgetast kan worden	beide, dus zowel a als b	weet niet/geen antwoord
1.belangengroepen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.deskundigen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

71. Hoe vaak zijn onderstaande negatieve externaliteiten in uw departement gedurende de afgelopen 5 jaar voorgekomen als gevolg van consultaties?

	zeer frequent	frequent	weinig frequent	weet niet/geen antwoord/n.v.t.
1.vertraging van de wetgevingsprocedure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.consultatiemoehheid (extra werk voor de ambtenaren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.toenemende bureaucrativering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.hoge kosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.strategisch gebruik van consultaties door politieke actoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.verzwakking van de positie van de wetgever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.gebrekkige kwaliteit van consultatie door te weinig kennis omtrent methodologie en technieken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.consultatie wordt een formaliteit waaraan enkel voor de vorm voldaan wordt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

72. Hoe evalueert u de ernst van de mogelijke negatieve neveneffecten van een doorgedreven of doorgeschoten consultatiebeleid ?

	zeer ernstig	ernstig	minder ernstig	weet niet/geen antwoord/n.v.t.
1.vertraging van de wetgevingsprocedure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.consultatiemoehheid (extra werk voor de ambtenaren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.toenemende bureaucrativering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.hoge kosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.strategisch gebruik van consultaties door politieke actoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.verzwakking van de positie van de wetgever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.gebrekkige kwaliteit van consultatie door te weinig kennis omtrent methodologie en technieken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.consultatie wordt een formaliteit waaraan enkel voor de vorm voldaan wordt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

73. In welke hoedanigheid worden de documenten die het advies bevatten, meestal aan de ministerraad en/of vragende partijen bezorgd? Gelieve per categorie van consultatie één vakje aan te duiden.

	hoofdpijnen van het advies (selectie, samenvatting...)	integrale overname van de stukken (oorspronkelijke teksten, incl. details)	weet niet/ geen antwoord
1.formele consultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.informele consultatie van geïnstitutionaliseerde adviesinstanties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.informele consultatie van minder geïnstitutionaliseerde instanties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

74. Hoe belangrijk zijn volgende algemene doelstellingen van consultatie binnen uw departement?

	onbelangrijk	eerder onbelangrijk	tussenin	eerder belangrijk	belangrijk	weet niet/ geen antwoord
1.versterking van het democratisch gehalte van regelgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.verbetering van de kwaliteit van regelgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

75. Hoe evalueert u in het algemeen de zinvolheid van ...

	zinloos	eerder	noch	eerder	zinvol	weet niet/
--	---------	--------	------	--------	--------	------------

		zinloos	zinloos, noch zinvol	zinvol		geen antwoord
1.formele consultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.informele consultatie met vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.informele consultatie zonder vaste praktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

76. En tot slot:

- Ik vond deze enquête zinvol
- Ik vond de enquête grotendeels zinvol, maar heb wel enkele opmerkingen:
- De enquête is weinig zinvol. Mijn belangrijkste kritiek luidt als volgt:

Hartelijk dank!

VERGEET NIET OM HET INGEVULDE FORMULIER TE BEWAREN OP UW HARDE SCHIJF
VOORALEER U HET TERUGZENDT.

GELIEVE HET INGEVULDE FORMULIER TERUG TE ZENDEN VOOR VRIJDAG 27 APRIL

BIJLAGE 4. Topiclijst diepte-interviews

1. Introductie
2. *[enkel indien respondent diepte-interview ook heeft meegewerkt aan de eerste ronde]*

Inleidende vraag m.b.t. aansluiting van de vragen uit de eerste ronde op de praktijk van het wetgevingsproces.

 - Op welke punten is de eerste ronde te academisch, te weinig aansluitend op de praktijk? Bv.: indeling formeel/informeel “is niet realistisch”; er wordt geen onderscheid gemaakt naar “zinnigheid van de verschillende consultaties” (de ene consultatie is de andere niet).
 - Waarin ligt het verschil dan tussen het theoretische model dat uit de enquêtes wordt verondersteld, en de praktijk?
3. De status van consultatie: formeel versus informeel, en informeel met of zonder vaste praktijk.
 - Toelichting bij indeling formeel en informeel. Hoe wordt de ‘verplichting’ of de ‘druk’ tot consulteren ervaren door de partijen? Gebruik per departement voorbeelden van bijgaande lijst uit schriftelijke bevraging.
 - ‘Afschaffing’ formele consultatie: een feit?
 - Wat zijn de bronnen voor (informele) consultatie: protocollen, richtlijnen, afspraken, met wie, enz?? Ruimte voor *bottom-up* initiatief (gedragen door wetgevingsjuristen zelf)?
 - De groei naar een vaste praktijk: mogelijke illustraties.
4. De algemene tevredenheid.
 - Men is, blijkens de eerste ronde, erg tevreden met de consultatie (zinnigheid = ongeveer 4/5). Wat valt daaruit af te leiden in *positieve* zin, wat betekent dit concreet voor de respondent? En in *negatieve* zin? Dat er geen behoefte is aan 1/ formalisering 2/ vernieuwing qua methoden 3/verbreding draagvlak zoals inclusie van de burger?
 - Hoe zou de zinnigheid nog verhoogd kunnen worden?
 - In hoeverre zijn consultaties zinvol als ze maar zelfden leiden tot fundamentele veranderingen [*let op: tricky question: goed verwoorden!*] – uit de eerste ronde blijkt immers dat er maar zelden of nooit wordt afgeschaft of gekozen voor alternatieve reguleringsvorm; het feit dat er een wet moet komen ligt bij voorbaat vast, zo blijkt uit ander empirisch onderzoek]
 - Bestaan er eventuele weerstanden tegen verandering, aangezien men nu al erg tevreden schijnt te zijn?
5. De finaliteit
 - Hebben de twee finaliteiten van consultatie, creatie democratisch draagvlak en verbetering ‘technische’ kwaliteit van regelgeving, hetzelfde gewicht?
 - Kan dat wel, als voornamelijk specialisten worden geconsulteerd? Moet de bevolking niet betrokken worden om democratisch draagvlak te verbreden/af te tasten?
6. Open, evenwichtig maar afgebakende consultatie
 - Beogen consultaties de bevolking te betrekken bij het maken van wetten? Dit is blijkbaar niet zo (op basis van eerste ronde): kan men dan wel stellen dat zowel wetgevingskwaliteit als democratisch draagvlak doelstellingen zijn van de consultatie?
 - Hoe representatief is de groep van consulents werkelijk?

- Staat het beeld van een regelmatig geraadpleegde club niet haaks op het beeld van een ruime vertegenwoordiging?
7. Positie van consultatie in het besluitvormingsproces
- Bestaat er een richtlijn die zegt wanneer, hoe vaak en hoe veel er moet worden geconsulteerd?
 - Zijn er meerdere consultatiemomenten, of lopen de consultaties van verschillende consulentsamen, bvb in één overlegronde?
 - is consultatie in een vroege fase realistisch?
8. Consultatiemethode
- De verscheidenheid is beperkt. Heeft dit te maken met goede contacten met selecte club van consulents, of met de beperking tot raadpleging van specialisten? [*bevolking of minder goed gerepresenteerde groepen raadplegen vergt andere technieken die misschien niet beheerst worden*] Is meer kennis van methoden niet nodig indien men ook de bevolking meer wil betrekken? Bestaan er interne weerstanden tegen vernieuwing op technisch/methodologisch vlak?
 - [*gevoelige vraag, bewust ondergebracht onder dit 'neutraal' thema:*] Hoe wordt ervoor gezorgd dat alle geledingen uit de samenleving, ook de 'kleine man' en kleine bedrijven die vaak niet bij sterke belangenverenigingen zijn aangesloten, worden gehoord? Wat gebeurt er met de meningen van de burgers die bijvoorbeeld via een internetconsultatie verzameld zijn?
 - Bestaat er zoiets als een proportionaliteitstoets, i.e. de grondigheid/zwaarte/diepgang van een consultatie is recht evenredig met het belang van het wetsvoorstel, zodat de methode aangepast wordt aan het gewicht van het voorstel?
 - Bestaan er plannen, ideeën om laagdrempeligheid van publieke consultaties te bevorderen?
 - Hoe zou het instellen van een consultatieplan, monitoring en andere vormen van kwaliteitsbewaking ervaren worden?
 - Zou men graag opleidingen volgen om met nieuwe consultatievormen in contact te komen?
9. Uitvoeringstermijn
- Consultaties vergen tussen 1 en 2 maanden: is dat voldoende? [*de korte duur heeft allicht te maken met het gevestigde contact met de adviesverlenende instanties*]
 - Publieke consultaties zullen echter meer tijd vergen. Hoe omgaan met deze tijds-klem? Zal dit geen belemmerende factor zijn?
10. Informatief, duidelijk en beknopt over doelstelling van consultatie, probleemstelling, vragen, maatregelen, procedure en tijdschema.
- Hoe ziet een consultatie(ronde) eruit? Wat is het startpunt? Indien er vragen worden geformuleerd, hoe worden ze dan gesteld? Hoe gericht is de vraagstelling, of blijft het breed?
11. Transparantie
- Hoe verloopt de communicatie en feedback met geconsulteerde partijen? Kunnen burgers de resultaten inkijken? Hoe?

12. Feedback

- Zie vorige vraag. Dit criterium scoorde in de eerste ronde zeer goed; wordt dit ook zo in de diepte ervaren? Komt de score niet toe aan de goede verhouding tussen departement en adviesverlenende ‘club’? Of is er toch een beleid aangaande het verzorgen van feedback, misschien informeel gegroeid doorheen het contact met de adviesverlenende instanties?

13. Consultatiebeleid

- Welk *beleid* wordt nu de facto gevolgd? Kan men wetteksten, afspraken, vaste afspraken, protocollen aanhalen die het verloop van consultaties leiden? Wordt dit beleid soms in vraag gesteld?
- Er zijn blijkbaar voldoende middelen om te consulteren. Zijn er anderzijds ook middelen en ruimte beschikbaar voor vernieuwing, bvb. op vlak van nieuwe technieken (als er bv. meer aan publieke consultatie gedaan zou worden)?

14. Inkadering in meer omvattend wetgevings- en evaluatiebeleid.

- Evaluatie is al meerdere jaren ‘hot’. idem voor wetgevingskwaliteit. Hoe situeert consultatie zich daartegenover? Zijn er bvb. verbanden tussen *ex ante* evaluatie en consultatie, bv. doordat bij een consultatie de resultaten van een evaluatietoets worden doorgepraat? Of andersom, worden consultatieresultaten soms opgevraagd voor een *ex ante* toets? [*Indirect peilt deze vraag naar de graad van feitelijke vernieuwing van consultatie: is er een verandering merkbaar t.o.v. de vroegere situatie?*]

15. Afsluiting

BIJLAGE 5: Courante formele en informele consultaties (uit schriftelijke

enquêtes) "Welke adviserende organisaties worden het meest courant geconsulteerd door uw departement in het kader van de formele en informele consultatieprocedure?"

Departement	Formeel V24	Informeel V56
FIN	--	brancheorganisaties van financiële ondernemingen (banken etc.)
FIN	--	brancheorganisaties van financiële ondernemingen (banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen, financ. tussenpersonen etc.)
SZW	--	uitvoerders en toezichhouders
SZW	SER, STAR	vakbonden, werkgeversorganisaties, pensioenkoepels
SZW	VNG bij de WSW, Toetsingscie WWB, Cie parameters pensioenen, ACTAL.	SER, Stichting van de Arbeid, Sociale partners, uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, CWI, AI), VNG, DNB, AFM, deskundigenpanel WWB etc
SZW	SER, ACTAL, CBP	werkgevers- en werknemersorganisaties
JUS	Raad voor de Rechtspraak, OM, politie, beroepsorganisaties	--
JUS	--	rechterlijke macht, advocaten
JUS	--	Raad voor de Rechtspraak, Vereniging voor de Rechtspraak, Ned. Orde van Advocaten. = onderwerpsafhankelijk; bij ieder onderwerp horen bep. Commissies, organisaties, deskundigen etc. Dat kunnen er tientallen zijn.
JUS	NVVR, RvdR, NOVA, vaste adviescolleges, ACTAL, (uiteraard altijd Raad van State)	te omvangrijk om op te sommen

BZK	NVG (al dan niet in combinatie met de NVVB, Nederlandse Vereniging voor burgerzaken), IPO, CBP, Actal, Kiesraad, Raad van State. Daarnaast is het <i>usance</i> om partners uit het veld te consulteren zoals kring van burgemeesters, korpsbeheerdersberaad, Raad van Hoofdcommissarissen.	--
BZK	Kiesraad, VNG	burgerforum nieuw kiesstelsel, nationale conventie, kiesraad, VNG, hoogleraren...
BZK	VNG, IPO, ROB, belangenorganisaties van burgemeesters, hoofdcommissarissen	VNG, CdK-overleg
EZ	SER, ACTAL	--
EZ	ACTAL	betrokken bedrijfsleven
BUZA	--	alle mogelijke uitvoerders v.e. bepaald type regeling
OCW	--	ouder- en leerlingenorganisaties, vakorganisaties, besturenorganisaties, belangenorganisaties
OCW	--	PO-raad i.o., VO-raad, MBO Raad, JOB, LAKS, LvSB, HOB-raad, VSNU
VWS	ondernemers- en consumentenorganisaties	ondernemers- en consumentenorganisaties
VROM	Actal, Raad voor de gemeentefinanciën, Raad voor de rechtspraak, College bescherming persoonsgegevens	milieugroepen, organisaties uit het bedrijfsleven, organisaties van lagere overheden, bewonersorganisaties, verhuurdersorganisaties
VENW	--	Branche organisaties van belanghebbenden met een economisch belang
VENW	Overlegorganen verkeer en waterstaat en alle denkbare belangengroeperingen en	...de uitvoeringsorganisaties

	uitvoeringsinstanties	
VENW	--	Relevante markpartijen, brache-organisaties en consumentenorganisaties
VENW	Uitvoerings- en handhavingsorganisaties van de betrokken regelgeving; ACTAL, bedrijvenloket EZ, Min. van Justitie	Uitvoeringsorganisaties en adviesinstellingen op de betreffende beleidsterreinen
DEF	Sector overleg defensie	Geen (wetgeving is intern van aard, heeft vnl. betrekking op personeel)
LNV	ACTAL en Technische Cie bodembescherming	Zeer veel en afhankelijk van de aard van de materie.