

NAAR EEN RESPONSIEVE OVERHEID

Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie
in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving

Rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van
regelgeving

Den Haag, 5 juni 2007

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1. INLEIDING

- 1.1. Naar een responsieve overheid
- 1.2. Consultatie bij regelgeving in voorbereiding
- 1.3. Probleemverkenning
- 1.4. Afbakening
- 1.5. Aanpak
- 1.6. Relevante projecten en ontwikkelingen

2. ERVARINGEN MET CONSULTATIE VAN ONTWERPREGELGEVING

- 2.1. Huidige departementale praktijk rond consultatie
- 2.2. Departementale ervaringen met internetconsultatie
- 2.3. Ervaringen uit de Europese Unie
- 2.4. Ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk

3. EEN KADER VOOR INTERNETCONSULTATIE BIJ DEPARTEMENTEN

- 3.1. Mogelijke voor- en nadelen van internetconsultatie
- 3.2. Minimumnormen voor internetconsultatie
- 3.3. Organisatorische uitvoering en technische voorwaarden
- 3.4. Implementatie

BIJLAGEN

- a. Samenstelling werkgroep
- b. Samenstelling klankbordgroep
- c. Startnotitie openbare internetconsultatie bij regelgeving in voorbereiding

SAMENVATTING

Het kabinet streeft naar een versterking van een cultuur van dialoog en overleg met de samenleving en wil dat onder meer realiseren door in de toekomst voorgenomen regelgeving via openbare internetconsultatie voor te leggen aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

In de startnotitie voor het project (TK 2006-2007, 29 279, nr.41) heeft het kabinet aangegeven dat het openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving (in het vervolg ook aangeduid met de afkorting IC-RG) als een belangrijk hulpmiddel beschouwt om het proces van openbaarmaking en consultatie over voorgenomen regelgeving transparanter te doen verlopen, beter te ordenen en voor meer mensen toegankelijk te maken.

Met openbare internetconsultatie worden de volgende doelen beoogd:

1. Openbaarheid en transparantie over voorbereiding van wet- en regelgevingvoorstellen,
2. Gebruik maken van de in de samenleving aanwezige kennis en ervaring om de kwaliteit en bruikbaarheid van de regelgeving te vergroten en de ervaren regeldruk te verminderen,
3. Het bevorderen van draagvlak voor de regelgeving.

Er bestaat reeds een scala aan departementale raadplegingsmechanismen in het proces van voorbereiding van wet- en regelgeving (dus tot aan accordering in de ministerraad) en er is ook ervaring opgedaan met het gebruik van internet als onderdeel daarvan. Van een gemeenschappelijke en samenhangende strategie om dit instrument structureel effectief en efficiënt in te zetten in het wetgevingsproces is nog geen sprake.

Doel van het project is het ontwikkelen van een kader voor algemene, uniforme openbare internetconsultatie bij de departementale voorbereiding van wetgeving. Dit kader bestaat uit beginselen en minimumnormen die als richtsnoer fungeren voor departementen bij het uitvoeren van internetconsultaties over regelgeving in voorbereiding.

De aanbevelingen van de werkgroep zijn hieronder samengevat.

I. Algemene beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie bij regelgeving in voorbereiding.

Bij de vormgeving van een openbare internetconsultatie van regelgeving in voorbereiding en voor toekomstig beleid terzake is het van belang rekening te houden met de volgende algemene beginselen.

A. Algemene beginselen

Informatie is toegankelijk, vindbaar, begrijpelijk en actueel; voorkomen wordt dat belanghebbenden als gevolg van bureaucratie of andere drempels voor participatie onnodig worden belast of worden uitgesloten van deelname.

Transparantie en verantwoording; meer openheid en verantwoording bevordert het vertrouwen in de werkwijze van de overheid.

Doelmatigheid: opzet en uitvoering van openbare internetconsultatie zijn afgestemd op de voor betreffende regeling voorhanden speelruimte en de te verwachten impact van de regeling voor belanghebbenden. Burgers, bedrijven en organisaties die door de regeling kunnen worden geraakt worden zo effectief mogelijk bij de consultatie betrokken en in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven.

Samenhang: er wordt tenminste één herkenbare portal/toegang voor openbare internetconsultatie van de rijksoverheid gebruikt en er komen vaste velden met informatie en instructies voor de belanghebbenden.

B. Minimumnormen

1. Bekendmaking en bereik van internetconsultaties

Uitgangspunt van internetconsultatie is een inclusieve benadering, in die zin dat burgers, bedrijven en organisaties die door de regeling geraakt kunnen worden zo effectief mogelijk op de consultatie worden geattendeerd en dat ze gemakkelijk kunnen achterhalen hoe en waar zij kunnen deelnemen aan de consultatie.

In dit licht zijn minimaal de volgende maatregelen nodig: raadplegingen worden op een centrale internetsite voor consultaties van de rijksoverheid geplaatst en aangekondigd op de website(s) van de bij de ontwerpregeling betrokken departement(en). Op de consultatiepagina wordt achtergrondinformatie aangereikt via een link naar www.wetten.nl en www.overheid.nl. en de digitale aankondiging wordt gecombineerd met een bekendmaking via andere media, zoals de krant en/of vakbladen, publicatie-mogelijkheden via branche-organisaties en maatschappelijke organisaties.

2. Heldere en begrijpelijke inhoud en vormgeving van consultaties

Voor deelnemers aan de consultatie moet duidelijk zijn met welk doel en binnen welke context wordt geconsulteerd, wat de discussieruimte is en over welke aspecten niet wordt geconsulteerd. De instructie dient zo helder mogelijk te zijn en aan te sluiten bij het kennisniveau van (beoogde) doelgroepen.

Het beginsel van (functionele) samenhang vraagt om een gemeenschappelijke vormgeving van de internetconsultatie binnen de rijksoverheid, zodat internetconsultaties herkenbaar en begrijpelijk zijn voor degenen die willen deelnemen aan een consultatie. Om de wetgevingsjurist en de beleidsmedewerkers te ondersteunen bij het op gebruikersvriendelijke wijze aanreiken van de voor belanghebbende relevante informatie die bij een consultatie moet worden aangegeven, is onderstaand format ontwikkeld.

In te vullen door het departement:

Algemeen	
Trefwoorden	
Naam regeling	
Naam voor communicatie over de regeling	
Type regeling	
Introductie	
Toelichting op de regeling	
Relatie regeling met andere regeling(en)	
Doel van de regelgeving	
Doelgroep(en) die door de regeling worden geraakt.	
Verwachte effecten van de regeling voor doelgroepen.	
Op welk onderdeel van de regeling is discussie mogelijk?	
Informatie	
Tekst wetsontwerp en ontwerp Memorie van Toelichting	
<i>Optioneel: Aanvullende informatie als - onderzoeksverslagen, -artikelen, -Europese regelgeving, - partijen die expliciet zijn uitgenodigd om een reactie te geven</i>	
<i>Optioneel: nieuws (Informatie over de stand van zaken in het consultatieproces of wetgevingsproces of andere relevante zaken.)</i>	
Instructie	
Consultatievragen (in de vorm die voor de betreffende consultatie en doelgroepen het meest geschikt is (een enquête met open en of gesloten vragen, of een webformulier)	
Start- en einddatum voor de respons	
Feedback: aangeven wat met de respons wordt gedaan en hoe die wordt verwerkt en op welke wijze de feedback op de respons wordt gegeven.	
Openbaarmaking: opmerking over het voornemen om de respons op de website te plaatsen, tenzij betrokkene daartegen bezwaar heeft.	
Respons	
Webformulier voor de respons	
Mogelijkheid een algemene opmerking te plaatsen bij de regeling?	
Contactgegevens webcoördinator	

3. *Ontvangstbevestiging en feedback*

Deelnemers ontvangen automatisch een ontvangstbevestiging.

De ingekomen reacties worden serieus bekeken op de vraag of en in hoeverre dit moet leiden tot aanpassing van het conceptvoorstel. In de memorie van toelichting bij een voorstel tot regelgeving wordt in een afzonderlijke paragraaf aangegeven wat op hoofdlijnen de ingekomen reacties waren, zodat voor alle deelnemers aan de consultatie kenbaar is of en zo ja wat er met de bijdragen is gedaan. Daarbij wordt vermeld of en zo ja op welke wijze de regeling als gevolg van de reacties is aangepast. Ingeval de bijdragen niet geleid hebben tot aanpassing wordt dat eveneens gemotiveerd vermeld.

Met het oog op het realiseren van voldoende feedback en nazorg wordt op het moment dat de ministerraad het voorstel van wet of een ontwerp-AMvB heeft behandeld c.q. de minister de ontwerpregeling heeft goedgekeurd, op de centrale website een kort verslag geplaatst van de resultaten van de internetconsultatie en in hoofdlijnen, tot welke veranderingen de consultatie in hoofdlijnen heeft geleid. Dit verslag dient zelfstandig leesbaar te zijn en niet te gedetailleerd.

4. *Privacy, bewaartijd gegevens, anonimiteit*

Uitgangspunt is dat alle bijdragen met vermelding van de naam en de woonplaats op de website worden gepubliceerd. Als een natuurlijke persoon aangeeft bezwaar te hebben tegen het openbaar maken van de naam en woonplaats kan dit achterwege blijven. Departementen kunnen zelf beslissen of zij in dat geval afzien van publicatie van de reactie of dat zij de reactie anoniem plaatsen.

Van de zijde van de overheid wordt gegarandeerd dat de adressen niet zonder toestemming worden gepubliceerd, gebruikt voor andere doelen of afgegeven aan andere organisaties. Daarnaast dient een centrale consultatiewebsite goed beschermd te zijn tegen hackers en andere onbevoegden.

De gegevens over de internetconsultatie worden op de centrale website voor internetconsultatie bewaard, tot op het moment dat het voorstel is vastgesteld/het besluit is genomen. Daarna worden ze eigendom van het organiserend departement en bewaard volgens de bepalingen van de Archiefwet 1995 en de daarop gebaseerde regelingen.

5. *Minimum-termijnen voor internetconsultatie*

Internetconsultatie vindt plaats tussen het moment waarop besloten is om een beleidsprobleem met wetgeving op te lossen en het moment waarop dat voorstel wordt voorgelegd aan de ministerraad. Beleidsnota's vallen buiten het voor IC-RG afgebakende domein. Er dient een ontwerpregeling te liggen die (indien van toepassing) interdepartementaal is afgestemd met de meest betrokken ministeries.

In dit stadium adviseert de werkgroep, gelet op een goede balans tussen een adequate termijn voor reacties enerzijds en een beperkte verlenging van het wetgevingsproces anderzijds, om als minimumtermijn voor openbare internetconsultaties een termijn van vier weken te hanteren. Afwijking van de minimum-termijn voor internetconsultatie dient te worden gemotiveerd bij de aankondiging van de consultatie en in de toelichting bij de regeling. Op basis van de ervaringen in de pilotfase zal moeten worden nagegaan of deze minimumtermijn adequaat is.

6. *Motieven voor afzien van internetconsultatie*

Uitgangspunt is, dat in de fase vóór de ministerraad, over alle wetsvoorstellen, concept-AMvB's en concept-ministeriële regelingen met algemeen verbindende voorschriften, via openbare internetconsultatie wordt geconsulteerd. Er kunnen redenen zijn om van deze hoofdregel af te wijken en de internetconsultatie achterwege te laten.

Op grond van de volgende motieven kan in de fase vóór de ministerraad, worden afgezien van openbare internetconsultatie.

Motieven	Voorbeelden
Spoed/noodwetgeving.	Rampen, terrorisme etc.
Als de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 WOB van toepassing zijn.	In het belang van geheimhouding in verband met staatsveiligheid en het tegengaan dat voorstellen in fiscale of subsidiesfeer leiden tot calculerend gedrag.
Regelgeving zonder noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. Er wordt geen verandering gebracht in rechten en verplichtingen, administratieve lasten of uitvoeringslasten.	Het betreft zuiver redactionele aanpassingen, of interne organisatorische maatregelen (bijv. toetsingskaders).
Situaties waarin consultatie niet in betekende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel.	Reparatiewetgeving als gevolg van rechterlijke uitspraken, EU/internationale regelgeving, uitvoeren TK-motie, uitvoeren regeerakkoord, nakomen afspraken arbeidsvoorwaardenoverleg en goedkeuringswetten van internationale verdragen, waarbij er noch met betrekking tot rechten en verplichtingen noch met betrekking tot administratieve lasten of uitvoeringslasten van burgers, bedrijven en instellingen ruimte is om van het voorstel af te wijken. Deze ruimte om af te wijken kan ook ontbreken indien openbare internetconsultatie over beleidsvoornemens heeft plaatsgevonden en een ieder in de gelegenheid is gesteld om hierop te reageren.
AMvB's en ministeriële regelingen ten aanzien waarvan voorpublicatie wettelijk is voorgeschreven met het doel een ieder in de gelegenheid te stellen met betrekking tot een ontwerp daarvan wensen en bedenkingen ter kennis te van de betrokken minister te brengen.	
Ministeriële regelingen die geen ingrijpende verandering teweeg brengen in de rechten en plichten van burgers en bedrijven, en ook geen ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. 1	Bijvoorbeeld, ministeriële regelingen waarbij op voorhand uitgesloten kan worden dat openbare internetconsultatie nieuwe inzichten of onvermoede effecten zal opleveren.

1. De vertegenwoordiger van BZK vindt de laatst genoemde uitzondering te ruim en voert daarvoor het volgende argument aan. Omdat een belangrijk deel van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden veroorzaakt door ministeriële regelingen kan naar de mening van BZK de inbreng van uitvoerders en deskundigen hier niet worden gemist. Alle regelingen met administratieve lasten voor burgers en bedrijven zouden daarom in consultatie moeten worden gegeven. Deze regelingen

moeten ook worden voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), dat vier weken de tijd heeft om advies uit te brengen. Internetconsultatie kan in deze periode plaatsvinden en hoeft dus niet te leiden tot een langere doorlooptijd.

II. Organisatorische en technische voorwaarden

Om internetconsultatie effectief in te kunnen voeren is het belangrijk om te zorgen voor een aantal technische en organisatorische randvoorwaarden. In dit stadium worden de volgende, randvoorwaarden van belang geacht:

A. *Organisatorische randvoorwaarden*

IC-RG dient verankerd te zijn in het totale (inter)departementale wetgevingsproces. Bij de planning van het proces moet in voldoende mate rekening worden gehouden met de fase van internetconsultatie.

Eén departement dient verantwoordelijk te worden gesteld voor de centrale rijksbrede coördinatie van IC-RG. Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de kwaliteit van wetgeving lijkt het departement van Justitie het meest aangewezen.

Voorgesteld wordt om bij elk departement een internetconsultatie-coördinator aan te stellen. De rol van de departementale coördinator is intern die van een procesmanager en extern die van aanspreekpunt voor de centrale coördinator ten behoeve van de monitoring van de uitvoering van het kader voor internetconsultatie.

De implementatie van openbare internetconsultatie in de departementale praktijk is een leerproces dat wordt gemonitord. Het gaat dan bijvoorbeeld om de meerwaarde van IC-RG, de werkbaarheid en de belasting van de ambtelijke organisatie en het aanbrengen van verbeteringen in de minimumnormen en technische en organisatorische voorwaarden. In dit kader kan gedacht worden aan een jaarlijkse rapportage over de wijze waarop departementen het in dit rapport beschreven kader voor IC-RG toepassen, vergelijkbaar met de situatie in het Verenigd Koninkrijk.

Geadviseerd wordt om middels intranet, training, een helpdesk en andere vormen van ondersteuning wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers te helpen om IC-RG zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

B. *Technische randvoorwaarden*

Voor een succesvolle implementatie is het essentieel dat het technische systeem de gewenste functionaliteit heeft voor zowel het publiek als de makers van regelingen en dat bij elk departement de verantwoordelijkheid voor het webbeheer van de consultatiepagina's helder belegd wordt. De functionaliteiten van zowel het deel van het systeem dat door de makers van regelingen wordt gebruikt, als het deel dat voor de deelnemers aan de consultatie is bedoeld, worden bepaald door de minimumnormen.

III. Implementatie

De werkgroep beveelt aan om internetconsultatie gefaseerd in te voeren.

De eerste stap is een pilot, waarbij elk departement gedurende twee jaar voor 10% van de wetten, 10% van de AMvB's en 10% van de ministeriële regelingen IC-RG uitvoert. De selectie van deze voorstellen van regeling dient zodanig te zijn, dat departementen zicht

krijgen op de vraag welke voorstellen zich voor internetconsultatie lenen en welke niet en wat de meerwaarde is van IC-RG .

Het is belangrijk dat er één departement is dat de pilot faciliteert. Deze ondersteuning betreft het laten ontwikkelen van een technische voorziening voor IC-RG en de projectmatige uitwerking van de pilot, alsmede een rijksbrede evaluatie. Het departement van Justitie is, gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de kwaliteit van wetgeving, het eerst aangewezen departement om daarbij het voortouw te nemen.

Op basis van de evaluatie kan worden bezien op welke wijze internetconsultatie van regelgeving in voorbereiding, structureel kan worden ingezet bij de departementale voorbereiding van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen en hoeveel capaciteit en kosten hiermee gemoeid zijn.

Aan de hand van de opgedane ervaringen, de technologische mogelijkheden en de behoeften vanuit de samenleving kan het systeem van internetconsultatie verder worden ontwikkeld en uitgebreid.

1. INLEIDING

1.1. Naar een responsieve overheid

“Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als een bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt.”

Met deze tekst in het Coalitieakkoord¹ geeft het kabinet Balkenende IV aan dat de overheid meer responsief moet en wil zijn. Een overheid die haar oor te luisteren legt bij burgers, maatschappelijke organisaties, particulieren en private sectoren. Alleen in dialoog met de samenleving vergroot de overheid haar transparantie, slagvaardigheid en oplossend vermogen, en creëert zij draagvlak voor de gekozen oplossingen. Dit vraagt om een vermindering van ‘bestuurlijke drukte’ een betere bestuurlijke werkwijze, begrijpelijk en effectief overheidshandelen en reductie van regeldruk en administratieve lasten. Het kabinet wil vertrouwen geven, de dialoog zoeken en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De samenleving en haar zelfsturend vermogen zijn daarbij het uitgangspunt. In het voorontwerp van de wet Algemene wet overheidsinformatie² is dat als volgt verwoord:

“In een democratische samenleving ontleent de overheid haar legitimatie aan de burger. De publieke zaak is in de meest letterlijke zin een zaak van de burger. De individuele burger draagt in het publieke debat, door middel van inspraak en door het uitbrengen van zijn stem bij verkiezingen bij aan de wijze waarop de overheid haar taak vervult. Het is daarbij noodzakelijk dat het functioneren van de overheid door de burger kan worden beoordeeld. Dat betekent, dat de toegang tot overheidsinformatie een essentieel onderdeel, een kritische succesfactor, is voor een goed functionerende democratische samenleving.”

Minister Hirsch Ballin van Justitie vroeg in zijn speech op de dag van de Wetgeving³ aandacht voor alle mensen voor wie wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers hun werk doen. Met een verwijzing naar het nieuwe coalitieakkoord gaf hij aan dat vertrouwen in burgers in het wetgevingsbeleid centraal moet staan. Daarbij gaat het vooral ook om een open houding bij het opstellen van wetgeving. Een grote betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de wijze waarop regelgeving tot stand komt, is nodig om burgers vertrouwen te laten stellen in de overheid. Daarom vond Minister Hirsch Ballin het essentieel dat wetgevingsjuristen goed om zich heen kijken, de wetgeving goed doseren en op het juiste moment met voorstellen komen. Tijdens het wetgevingsproces moeten zij alert reageren op de

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

² Voorontwerp Algemene regels betreffende het gebruik, de toegang en de toegankelijkheid van overheidsinformatie (Algemene wet overheidsinformatie), 4 juli 2006, MvT p. 31.

Het voorontwerp van de Algemene Wet Overheidsinformatie is door B. van der Meulen, hoogleraar Recht en bestuur van de Universiteit van Wageningen in opdracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties opgesteld. Het ontwerp is bedoeld als vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het versterkt het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie. Daarnaast wordt voorgesteld om wettelijk vast te leggen dat iedere natuurlijke- en rechtspersoon recht heeft op toegang tot informatie die hem betreft.

³ Dag van de Wetgeving, Scheveningen, 15 maart 2007.

zorgen en bedenkingen van mensen. Tegelijkertijd moeten zij zorgen voor voldoende draagvlak en transparantie.

Hoogleraar Corien Prins van de Universiteit van Tilburg stelde in een column over bruikbare internetconsultatie in het Nederlands Juristenblad in 2006 al, dat het belangrijk is om te werken aan een participatief wetgevingsklimaat⁴. Dit sluit aan bij de aanbevelingen in het rapport van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer ‘Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering’, waarin een analyse wordt gegeven van de departementale toetsingsinstrumenten ter verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces.⁵

Ook in de samenleving is een roep om meer participatie te beluisteren. Mondige burgers, belangenorganisaties en bedrijven vragen om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over regelgeving in voorbereiding. Zij willen weten welke regelgeving wordt voorbereid en in welke fase een wetsvoorstel zich bevindt, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen én invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daartoe wil men weten welke belangen een rol spelen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en het liefst ook, hoe de wetgever de ingebrachte belangen en andere algemene belangen tegen elkaar heeft afgewogen.⁶

Het kabinet streeft naar een versterking van een cultuur van dialoog en overleg met de samenleving en wil dat onder meer realiseren door in de toekomst voorgenomen regelgeving via openbare internetconsultatie voor te leggen aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.⁷ Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving (in het vervolg ook aangeduid met de afkorting IC-RG) is een belangrijk hulpmiddel om het proces van openbaarmaking en consultatie over voorgenomen regelgeving transparanter te doen verlopen, beter te ordenen en voor meer mensen toegankelijk te maken.

Met openbare internetconsultatie worden de volgende doelen beoogd:

1. Openbaarheid en transparantie over voorbereiding van wet- en regelgevingvoorstellen,
2. Gebruik maken van de in de samenleving aanwezige kennis en ervaring om de kwaliteit en bruikbaarheid van de regelgeving te vergroten en de ervaren regeldruk te verminderen,
3. Het bevorderen van draagvlak voor de regelgeving.

⁴ ‘Bruikbare Internetconsultatie’, C. Prins, in: Nederlands Juristenblad afl. 2006/42, p. 2401.

⁵ ‘Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering.’: Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-Van Thijn c.s., 28 maart 2007, opgesteld door T. Cardoso Ribeiro in opdracht van de PvdA-fractie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, gesteund door de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van commentaar voorzien door A.F.M. Brenninkmeijer (Nationale Ombudsman), S.J. Stuiveling (President Algemene Rekenkamer) en H.D. Tjeenk ‘Willink (Vice-President Raad van State).

⁶ Dit is ook onderstreept in het rapport ‘In dienst van de democratie’ (2001) van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) en het rapport ‘Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid’ (2005) van de Gemengde Commissie Communicatie (Commissie Wolffensperger). De commissie “Toekomst Overheidscommunicatie” pleitte in 2001 voor de invoering van een vorm van digitale participatie van belanghebbenden bij de voorbereiding van wetgeving. Doel was de verbetering van de kwaliteit van beleid en de vergroting van het draagvlak. Het toenmalige kabinet onderstreept in haar reactie het belang van een verdere professionalisering van interactieve beleidsvoorbereiding.

⁷ In de brief van de minister-president naar aanleiding van de Regeldrukconferentie en de Catshuissessie over het onderwerp regeldruk is aangekondigd dat een plan wordt ontwikkeld voor algemene, uniforme openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving (Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 85). Vervolgens heeft de minister van Justitie bij de aanbieding van het verslag van de Regeldrukconferentie aan de Tweede Kamer aangegeven dat in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde een project over openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving van start zal gaan (Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 96).

Departementen beschikken reeds over uitgebreide raadplegingsmechanismen voor voorgenomen regelgeving en er is ook ervaring opgedaan met het gebruik van internet als onderdeel daarvan. Van een gemeenschappelijke en samenhangende strategie voor de aanpak van openbare internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving is echter nog geen sprake.

De belangrijkste uitdaging voor het bepalen van de strategie voor IC-RG is het vinden van een goede balans. Enerzijds dient de internetconsultatie een zo groot mogelijk bereik te hebben met een zo hoog mogelijke kwaliteit van de respons. Anderzijds dient de internetconsultatie het wetgevingsproces niet te zeer te verlengen en dient het praktisch uitvoerbaar te zijn voor wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers alsmede voor de deelnemers aan de consultatie.

1.2. Consultatie bij regelgeving in voorbereiding

Er bestaat, zoals hiervoor is opgemerkt, reeds een scala aan departementale raadplegingsmechanismen in het proces van voorbereiding van wet- en regelgeving (dus tot aan accordering in de ministerraad), maar deze interactie met burgers maatschappelijke organisaties en bedrijven kent zijn beperkingen. Tot nu toe consulteren departementen veelal naar eigen inzicht een vooraf bepaalde groep belanghebbende organisaties en instanties over ontwerpregelgeving. Daarnaast worden deskundigen geraadpleegd om zicht te krijgen op de effecten van voorgenomen regelgeving alsmede op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In toenemende mate wordt hierbij gebruik gemaakt van moderne communicatiemiddelen als e-mail en internet. In veel gevallen worden stukken pas openbaar gemaakt bij toezending aan de Tweede Kamer of, in geval van een AMvB bij plaatsing in het Staatsblad en van een ministeriële regeling, bij plaatsing in de Staatscourant.

Openbare internetconsultatie van voorgenomen regelgeving

Bij een aantal departementen, zoals Financiën, Economische Zaken en Justitie, is ervaring opgedaan met digitale consultatie van voorgenomen regelgeving, in de fase vóór behandeling in de ministerraad. Ook andere organisaties zoals de Nederlandse Autoriteit Financiële Markten (AFM) consulteren regelmatig belanghebbenden via internet⁸

Hervorming Wet financieel toezicht (Ministerie van Financiën)

Doel consultatie: transparantie en een zo breed mogelijk bereik van belanghebbenden.

Belanghebbenden: banken, verzekeraars, overkoepelende organisaties en het bedrijfsleven.

Looptijd: ruim 2,5 jaar in de periode 2003-2006.

Organisatie: De Wet op het financieel toezicht bestaat uit vijf delen: het Algemeen deel, het deel Markttoegang financiële ondernemingen, Prudentieel toezicht financiële ondernemingen, Gedragstoezicht financiële ondernemingen en het deel Gedragstoezicht financiële markten. De wet is geconsulteerd bij de circa 40 gebruikelijke belanghebbenden (banken, verzekeraars, en overkoepelende organisaties). Daarnaast heeft met het oog op een breder bereik en meer transparantie, voor elk van de delen van de nieuwe wet t tussen 2003 en 2005 een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Ook de ontwerpteksten van de AMvB's zijn ter consultatie aangeboden. De consultatie van deze ontwerpteksten heeft gedurende een periode van enkele maanden gefaseerd plaatsgevonden tussen november 2005 en april 2006. De ontwerpteksten van de

⁸ www.afm.nl/marktpartijen

ministeriele regelingen zijn in augustus 2006 ter consultatie aangeboden. Op de website is bijvoorbeeld ook te lezen dat naar aanleiding van de reacties op de consultaties verschillende besluiten zijn aangepast. Deze aangepaste besluiten zijn bij de betreffende AMvB's geplaatst.

Er is een elektronische nieuwsbrief uitgegeven waarin mensen werden geattendeerd op komende consultaties of nieuwe ontwikkelingen.

Zo'n 35 wetgevingsjuristen zijn bij de hervorming van de Wet op het financieel toezicht betrokken geweest. Er zijn bij het departement een coördinator internetconsultatie en stuurgroepen ingesteld, en een draaiboek internetconsultatie ontwikkeld om de circa 20 formele consultaties op een voor het departement en de belanghebbenden overzichtelijke wijze uit te voeren.

Termijnen: De stukken werden gedurende een termijn van 6 weken aangeboden.

Respons: de reacties waren afkomstig van de bekende partijen. De "gewone man" of een kleine ondernemer hebben niet gereageerd. In de toelichting zijn in een aparte paragraaf de reacties en de belangrijkste inbreng beschreven. De reacties op de internetconsultaties zijn gepubliceerd op de website. In de aanbestedingsbrief bij de consultaties is aangegeven dat de reacties openbaar werden gemaakt tenzij betrokkenen daar bezwaar tegen zou hebben.

Opbrengst: Het departement geeft een signaal af naar buiten, het informeert belanghebbenden en opereert transparant (zicht op reacties van belanghebbenden). Het levert vertrouwen op.

Vereenvoudiging en flexibilisering van het BV-recht. (Ministerie van Justitie)

Doel consultatie: inzicht in het krachtenveld en het benutten van de aanwezige expertise teneinde zich bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften in de praktijk.

Belanghebbenden: ruim 600.000 BV's en daarnaast fiscalisten, juristen en externe adviseurs

Looptijd: van februari 2005 tot juni 2006.

Organisatie: Aangeboden in drie tranches, vanwege de inhoud van het wetsvoorstel en ook om de tijd voor reactie en verwerking te beperken. Op deze wijze bleef de vaart erin. Alle reacties zijn op de site geplaatst. Er is een nieuwsbrief uitgegeven om de interactie met belanghebbenden te continueren en hen te attenderen op nieuwe ontwikkelingen. De reacties zijn op de website geplaatst. In de aanbestedingsbrief bij de consultaties is aangegeven dat de reacties openbaar werden gemaakt tenzij betrokkenen daar bezwaar tegen zou hebben.

Termijnen: belanghebbenden hebben gedurende 8 weken de gelegenheid gehad om een reactie te geven.

Respons: de organisaties die doorgaans bij de consultaties betrokken worden (belangenorganisaties en een enkel gespecialiseerd advocaten of notariskantoor) hebben gereageerd en daarnaast heeft internetconsultaties ook bijdragen van andere grote advocatenkantoren, die er belang in stellen om hun deskundigheid op internet kenbaar te maken.

Opbrengst: transparantie, belanghebbenden zijn geïnformeerd, reacties van een tot dan toe niet bij de consultaties betrokken groep belanghebbenden, nieuwe inzichten en informatie, vertrouwen in zorgvuldigheid van de afwegingen die de wetgevingsjurist maakt, draagvlak.

In het onderzoek 'Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!'⁹ dat de Erasmus Universiteit in opdracht van het programma Bruikbare rechtsorde heeft uitgevoerd, wordt gesteld dat internetconsultatie derden de gelegenheid geeft om kennis te nemen van voorgenomen

⁹ Onderzoek 'Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!', W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, Erasmus Universiteit Rotterdam, januari 2006, p. 153-154.

regelgeving en hun stem te laten horen. Dit kan een bijdrage leveren aan de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van de regelgeving. In 2002 constateerde hoofddocent (EUR en TU Delft) Suzanne Stoter¹⁰, dat er rijksbreed drie digitale wetgevingsprocessen zijn geweest. Inmiddels hebben meer departementen ervaring met digitale consultatie opgedaan, maar in het in 2005 verschenen preadvies “Digitalisering en Wetgeving” voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid stelt universitair docent (UL) Marga Groothuis: “Het is opvallend dat er weliswaar experimenten zijn geweest en nog plaatsvinden met ‘digitale consultaties’ op internet, maar deze hebben binnen de departementen nog geen brede ingang gevonden en een vastomlijnd beleid op dit punt ontbreekt nog.” Groothuis pleit er voor om een consultatie (mede) langs elektronische weg en op een voor alle burgers toegankelijke wijze te laten plaatsvinden. “Aldus is voor iedere burger maar ook voor adviescolleges en leden van de Eerste en Tweede kamer, inzichtelijk wie hebben deelgenomen aan de consultatieronde en wat de uitkomsten van de consultatie waren.” Het openen van een webpage voor de consultatiefase, waar een ieder kan reageren en waar de binnenkomende reacties worden geplaatst, is echter eerder uitzondering dan regel, constateert Groothuis.¹¹

Rol van ICT

De verspreiding en acceptatie van digitale technologieën maken het mogelijk om de burger beter te informeren, efficiënter bij het beleid te betrekken en de kwaliteit van dienstverlening te verhogen. In de afgelopen jaren zijn de fundamenten gelegd voor een nieuwe digitale overheid. Bij de start in 1998 van het Actieprogramma Electronische Overheid was de aandacht vooral gericht op de ontwikkeling van klantgerichte sites en één loket-diensten. Thans ligt de focus op het terrein van de uitwisseling van (juridische) gegevens, bijvoorbeeld op het juridisch domein, op de ontwikkeling van semantische en organisatorische standaarden, als voorwaarden voor efficiënte deling van informatie, digitale dienstverlening en lastenverlichting.¹² In veel projecten wordt toegewerkt naar ‘digitaal werken’ tussen 2010 en 2012. “Het streven is een overheid die één gezicht naar de burger toont, de burgers niet van het kastje naar de muur stuurt, geen overbodige vragen stelt, langs alle kanalen bereikbaar is, duidelijk en begrijpelijk communiceert en niet duurder is dan nodig.”¹³ Een volgende stap naar een digitale overheid kan de uitbesteding van sommige e-governmentdiensten aan bedrijven zijn.¹⁴ Op kleine schaal worden hiermee al experimenten gedaan.

Bezien vanuit het gebruikersperspectief is het van belang dat de ICT-mogelijkheden die de digitale overheid inzet, interactief zijn en afgestemd op de persoonlijke voorkeuren van gebruikers. Een voorbeeld hiervan is ‘Mijn Loket’: een eigen pagina op de gemeentelijke website waar burgers op de hoogte worden gehouden van berichten op het terrein dat de burger interesseert.¹⁵ Het ministerie van VWS heeft met succes een soortgelijke web-selfservice gebruikt tijdens de introductie van de nieuwe zorgverzekeringswet, een campagne voor 13 miljoen Nederlanders.¹⁶

¹⁰ ‘Wetsvoorbereiding via internet. Een dienst aan de democratie?’ NJB 2002/ 27 p.1282-1287.

¹¹ ‘Wetgeving en ICT-toepassingen.’ Preadviezen van: A.Zuurmond, A.Strop, R.Schürman, S.Rust en M.Groothuis. Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid 2005.

¹² ‘De elektronische overheid krijg je niet voor niets.’ en ‘Standaarden, standaarden, standaarden.’ in: PM nr.9, oktober 2006.

¹³ ‘Digitaal werken met (documentaire) informatie’ in: De digitale overheid, januari 2007.

¹⁴ ‘Overheid moet ICT de deur uit doen’ in: Digitaal bestuur februari. 2007.

¹⁵ ‘De overheid moet loslaten’ in: Overheid en Bestuur, januari 2007.

¹⁶ ‘Overheidscommunicatie:klantgericht via internet’ in: Overheidscommunicatie, januari 2007.

Recente ontwikkelingen op internet, samengevat onder de term "Web 2.0" duiden op een opkomende cultuur van samenwerking en dialoog "van onderop". Dit blijkt onder andere uit een website als Wikipedia een encyclopedie waaraan iedereen kan bijdragen zonder voorafgaande controle. Dit betekent ook dat het initiatief van de overheid niet afgewacht hoeft te worden. Burgers kunnen zelf het initiatief nemen en samenwerken om de overheid langs digitale weg te beïnvloeden.¹⁷ Deze ontwikkelingen zullen invloed hebben op de wijze waarop de samenleving betrokken wil en kan worden bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. Dit zal zijn weerslag hebben op de verdere ontwikkeling van het IC-RG systeem.

Cultuuromslag

De technische mogelijkheden voor het organiseren van transparantie en interactie over voorstellen voor regelgeving zijn al ruim beschikbaar, maar de uitdaging ligt vooral in het bewerkstelligen van een zekere cultuuromslag in die zin dat de makers van de regelingen nog meer interacteren met en open staan voor de behoeften en wensen van degenen die door de regelingen worden geraakt.

Het succes van de introductie van internetconsultatie zal voor een zeer groot deel worden bepaald door de investeringen in geld en tijd om deze nieuwe mogelijkheid op een effectieve en samenhangende wijze te verankeren in de (inter-)departementale werkprocessen van voorbereiding van regelgeving.

Daarnaast is het essentieel om de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers de benodigde kennis en vaardigheden te verschaffen die nodig zijn om het internetconsultatieproces effectief en efficiënt te laten verlopen. Last but not least zullen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vertrouwd gemaakt moeten worden met internetconsultatie. In dat verband is het van groot belang dat het systeem zo transparant en toegankelijk mogelijk is en geen onnodige drempels voor deelname opwerpt.

1.3. Doel- en vraagstelling

Doel van het project

Doel van het project is het ontwikkelen van een kader voor algemene, uniforme openbare internetconsultatie bij de departementale voorbereiding van wetgeving. Dit kader bestaat uit beginselen en minimumnormen die als richtsnoer fungeren voor departementen bij het uitvoeren van internetconsultaties over regelgeving in voorbereiding.

De minimumnormen hebben betrekking op de inhoud (bijv. welke informatie moet openbaar worden gemaakt, over welk type regelgeving moet geconsulteerd worden), de procedure, de vormgeving (bijv. waar worden consultaties bekend gemaakt, hoe wordt inzicht verschaft in de ingebrachte reacties), de techniek en de organisatie van IC-RG (bijv. aansluiting op het beleids- en wetgevingsproces, coördinatie binnen de rijksoverheid, aansluiting bij ICT-infrastructuur).

De beslissing om over te gaan tot invoering van openbare internetconsultatie voor regelgeving in voorbereiding, is en blijft een politieke beslissing. De resultaten van het onderhavige project vormen een belangrijke bouwsteen voor de afweging bij deze beslissing en –zo het kabinet het advies overneemt– een leidraad voor de implementatie van openbare internetconsultatie bij de departementen.

¹⁷ 'Publiek grijpt de macht' in: Elsevier, december 2006.

Onderzoeksvragen

De volgende vragen worden op grond van de projectdoelstelling onderscheiden:

- Wat doen departementen rond openbaarmaking van regelgeving?
- Welke problemen spelen bij openbaarmaking van regelgeving in voorbereiding?
- Wat zijn de huidige ervaringen met internetconsultatie over conceptregelgeving?
- Wat zijn de minimum-normen voor een internetconsultatieproces?
- Hoe kan organisatorisch en technisch adequaat geborgd worden dat internetconsultatie effectief kan worden toegepast?
- Wat is de mogelijke bijdrage van monitoren en evaluatie aan het proces van internetconsultaties?
- Hoe past de invoering van internetconsultatie in het perspectief van een responsieve overheid en een verdergaande digitalisering?

1.4. Afbakening

Het project richt zich, conform de opdracht van het kabinet, uitsluitend op internetconsultaties over wet- en regelgeving in voorbereiding. Dit laat onverlet dat in de fase van beleidsvoorbereiding ook consultatie, al dan niet via internet, plaats kan vinden. Hieronder wordt het object van onderzoek nader afgebakend.

Wet- en regelgeving

Het project heeft betrekking op de volgende drie typen rijksregelgeving: wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. In het vervolg omvat de term regelgeving, tenzij anders vermeld, deze drie typen regelgeving.

Regelgeving in voorbereiding

Object van onderzoek is regelgeving *in voorbereiding*, dus in de periode vóórdat de MR hierover een besluit heeft genomen (ingeval van wetten in formele zin en amvb's) of in de periode voordat de minister een regeling heeft vastgesteld (ingeval van ministeriële regelingen). Er moet een besluit zijn genomen om regelgeving te maken. Het gaat in dit advies dus niet om (internet)consultatie over beleidsnota's. Ook gaat het niet over regelingen die voor advies bij de Raad van State liggen dan wel die zich bevinden in de fase van parlementaire behandeling.

Het begrip openbare internetconsultatie

In het kader van het project IC-RG wordt de volgende definitie van openbare internetconsultatie bij regelgeving in voorbereiding gehanteerd:

Openbare internetconsultatie is een methode om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties via internet in de gelegenheid te stellen om kennis te nemen van de regelgeving die in voorbereiding is en hun zienswijze op een concreet voorstel tot voorgenomen regelgeving kenbaar te maken, op een zodanig moment in het voorbereidingsproces dat de ontvangen reacties het voorstel nog kunnen helpen vormen.

Consultatie

Consultatie van belanghebbenden¹⁸ bij voorbereiding van regelgeving maakt al deel uit van de bestaande departementale procedure van voorbereiding van wetgeving. In het voorgaande is hierover al het een en ander geschreven.

Van belang is het onderscheid tussen de consultatie van verplichte adviesinstanties/organen en de consultatie van overige belanghebbenden. In sommige wetten¹⁹ is voorgeschreven dat bepaalde adviesinstanties, zoals het CPB en de UWV, worden geconsulteerd. Deze zogeheten verplichte consultaties vinden over het algemeen via een schriftelijke adviesaanvraag plaats. Ook kan wettelijk voorgeschreven zijn dat ontwerp AMvB's worden voorgehangen bij de Tweede en de Eerste Kamer.²⁰ VROM heeft bijvoorbeeld ten aanzien AMvB's op het terrein van milieu een wettelijke plicht tot voorpublicatie. Deze worden na goedkeuring in de ministerraad openbaar gemaakt in de Staatscourant.

Consultatie van overige belanghebbenden wordt op verschillende wijzen gedaan: schriftelijk (per brief), via een expertmeeting, het organiseren van studiebijeenkomsten, plaatsing van een voorontwerp in de Staatscourant en soms via internetconsultatie. Meestal is hierover, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie, niets officieel vastgelegd.

Verhouding van internetconsultatie tot bestaande vormen van consultatie

Openbare internetconsultatie vindt plaats in aanvulling op, dan wel in plaats van bestaande departementale consultaties bij voorbereiding van regelgeving. De feitelijke uitvoering van IC-RG kan tegelijk met andere consultatievormen plaatsvinden, of op een ander moment in het proces van voorbereiding van regelgeving. In veel wetgevingsprocessen blijkt een mix van raadplegingsmethodieken te worden gehanteerd.²¹

Met IC-RG wordt een nieuwe wijze van informatievergaring aangeboord naast de bestaande informatiebronnen (o.a. onderzoeken, informatie van belangenorganisaties) om te komen tot kwalitatief goede voorstellen tot regelgeving. Bij internetconsultatie brengt iedere partij vanuit zijn eigen positie en eigenschappen specifieke informatie en kennis in, met name ook over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelingen. Dit kan leiden tot een proces van kennisfusie met innovatieve en verrassende uitkomsten, die kunnen bijdragen aan regelgeving die als nuttig wordt ervaren, die aansluit bij de praktijk en geen onnodige lasten veroorzaakt.

Politieke primaat

Internetconsultatie is uitdrukkelijk geen vervanging voor het democratische proces van vaststelling van regelgeving. De beslissing over voorstellen van wet- en regelgeving blijft voorbehouden aan de regering en de gekozen volksvertegenwoordigers.

In de gesprekken van de werkgroep met de vertegenwoordigers van de Europese Commissie op 19 april 2007 werd dit bij herhaling als volgt verwoord: "Internetconsultatie geeft de deelnemers geen vote maar een voice". In dit licht bezien is het ook geen probleem dat de

¹⁸ Onder belanghebbenden wordt in dit verband verstaan: (verplichte) adviesinstanties en overige belanghebbenden (organisaties, burgers, bedrijven die de regelgeving moeten uitvoeren dan wel een ander belang hebben bij de regelgeving).

¹⁹ Aanwijzing voor de regelgeving 123a en 123b zien op de instelling dan wel aanwijzing van adviesinstanties en gaan daarbij uit van een terughoudend gebruik daarvan.

²⁰ Zie Aanwijzing voor de regelgeving 38 tot en met 41.

²¹ Dat blijkt zowel uit de in Nederland gehanteerde werkwijzen als uit de gesprekken die tijdens het werkbezoek van de projectgroep aan de Europese Commissie op 19 april jl. zijn gevoerd en de evaluaties van internetconsultaties waarover die dag door de Europese gesprekpartners werd verteld.

reacties in het kader van een internetconsultatie niet representatief zijn en moet een internetconsultatie ook zeker niet beschouwd worden als een referendum.

1.5. Aanpak

Op basis van de startnotitie Openbare internetconsultatie bij regelgeving in voorbereiding (bijlage c), die op 9 november 2006 door de Minister van Justitie naar het parlement is gezonden, is een interdepartementale werkgroep aan de slag gegaan onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, de heer H. Bos (onafhankelijk adviseur Informatiehuis BV). Het secretariaat is gevoerd door de ministeries van Economische Zaken en Justitie. Daarnaast is een klankbordgroep samengesteld voor het toetsen van de maatschappelijke en technische aspecten van openbare internetconsultatie. Deze klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van belangen- en maatschappelijke organisaties en deskundigen (zie bijlage b voor de samenstelling van de klankbordgroep).

In de voorbereidende fase heeft de werkgroep zich aan de hand van een schriftelijke enquête een beeld gevormd van de huidige departementale praktijk rond consultatie van regelgeving in voorbereiding. Via persoonlijke interviews zijn de departementale ervaringen met internetconsultatie geïnventariseerd. Ook zijn wetenschappelijke publicaties geraadpleegd.

In de ontwikkelingsfase zijn presentaties gehouden over een concreet departementaal internetconsultatieproces (wetsvoorstel vereenvoudiging recht voor de Besloten Vennootschap), en over de wijze waarop ICT wetgeving op dit moment en in de toekomst kan ondersteunen. Er zijn bezoeken gebracht aan de Europese Commissie in Brussel en aan het Verenigd Koninkrijk, waar al de nodige ervaring met internetconsultatie voorhanden is. De bevindingen van deze bezoeken zijn verwerkt in voorliggend rapport.

De gezamenlijke debatten en reflecties van de werkgroepleden hebben uiteindelijk geresulteerd in een advies, dat in concept aan de klankbordgroep is voorgelegd. De bevindingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in voorliggend advies dat na bespreking in de werkgroep definitief is vastgesteld.

Het advies wordt door de werkgroep aangeboden aan de Minister van Justitie als eerstverantwoordelijk minister voor dit onderwerp. De Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW) ontvangt gelijktijdig het eindrapport ter kennisneming. De Minister van Justitie bereidt een kabinetsstandpunt voor dat via de ICCW en de Raad voor Veiligheid en Rechtsorde (RVR) wordt vastgesteld door de Ministerraad. Het kabinetsstandpunt wordt met het advies als bijlage aan de Tweede Kamer gezonden.

1.6. Relevante projecten en ontwikkelingen

Internetconsultatie is een volgende stap in het proces op weg naar een responsieve overheid en in verband daarmee, de digitalisering van wetgeving. De overheid begint niet bij nul. Zij kan gebruik maken van kennis en ervaring die is opgedaan in programma's als Bruikbare rechtsorde²² en een Andere Overheid en meer specifiek bij ontwikkelingen op het terrein van

²² Voortgangsnotitie Programma Bruikbare rechtsorde (TK 2006-2007, 29 279, nr.41).

digitalisering van wetgeving en elektronische toegang en informatie-uitwisseling in het juridisch domein, waaraan in het begin van dit hoofdstuk is gerefereerd.²³ Ook in het buitenland (Europa, VK) is uitgebreide expertise op het terrein van internetconsultatie voorhanden. In hoofdstuk 2 wordt hierbij stilgestaan.

Meer in het bijzonder is een aantal andere lopende projecten voor het onderhavige project van belang. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van relevante kennis uit deze projecten en bij de invoering van internetconsultatie moet afstemming plaatsvinden met deze projecten en eventuele andere relevante ontwikkelingen.

In de startnotitie (zie bijlage c) zijn al genoemd: Vaste VeranderMomenten, Actieprogramma Elektronische overheid, de Interdepartementale stijlgids voor websites, het Burgerhandvest digitale contacten en het Voorontwerp Wet openbaarheid van bestuur.

In dit verband wordt hier ook de Handleiding activiteitenindex genoemd, waarin een door alle ministeries te hanteren meta-gegevensmodel wordt beschreven als basis voor een uniforme ontsluiting van overheidsinformatie en een voorwaarde om de documenten van de verschillende ministeries terugvindbaar te maken en te presenteren "alsof deze afkomstig zijn uit één database".²⁴

²³ Onderzoek 'ICT voor wetgeving', S.W. Mul, Kenniscentrum Wetgeving, Ministerie van Justitie, 2006.

²⁴ Actieprogramma Elektronische Overheid; Kabinetsstandpunt op het rapport 'In dienst van de democratie' en Notitie van de projectgroep Activiteitenindex van 10 november 2004.

2. ERVARINGEN MET CONSULTATIE VAN ONTWERPREGELGEVING

Departementen voeren consultaties over regelgeving in voorbereiding op verschillende manieren uit. Doorgaans is er geen formeel beleid. Om meer en beter inzicht te krijgen in de vraag welke vormen van consultatie door departementen bij voorbereiding van wet- en regelgeving worden toegepast en de wijze waarop dit gebeurt, is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie gevraagd een opdracht voor een onderzoek uit te zetten. Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd door de Universiteit van Antwerpen in samenwerking met de Universiteit van Tilburg. De resultaten van dit onderzoek komen in het najaar van 2007 beschikbaar.

Vooruitlopend op de resultaten van dit onderzoek is ten behoeve van voorliggend project en met medewerking van de werkgroepleden, de bestaande praktijk rond consultatie van ontwerpregelgeving van de departementen globaal in beeld gebracht. De resultaten hiervan staan in paragraaf 2.1. Hier en daar hebben de ministeries ook ervaring opgedaan met consultatie via internet. Deze ervaringen zijn beschreven in paragraaf 2.2. In het buitenland is de nodige expertise op het gebied van openbare internetconsultatie voorhanden. In het bijzonder gaat de belangstelling uit naar de ontwikkelingen bij de Europese Unie (paragraaf 2.3) en het Verenigd Koninkrijk (paragraaf 2.4).

2.1. Huidige departementale praktijk rond consultatie

In het algemeen consulteren departementen belangenorganisaties en verplichte adviesorganen. Bij sommige ministeries is er ook sprake van een zogenaamde uitvoeringstoets. Consultaties vinden plaats in verschillende vormen: per brief, via reguliere overleggen of de telefoon. Een aantal departementen experimenteert met openbare internetconsultatie. Bij één ministerie vindt nauwelijks consultatie plaats (vanwege de specifieke wetgeving).

Sommige ministeries beschikken over een handboek, een protocol voor wetgeving, een kwaliteitsstappenplan voor regelgeving of een standaard voor consultatie. Bij de overige departementen is de wijze waarop geconsulteerd wordt niet geformaliseerd.

Ongeveer de helft van de ministeries lijkt bij de consultatie geen doelgroepen te onderscheiden. Bij de andere helft van de departementen gebeurt dat, afhankelijk van de inhoud van de regeling of de vorm van consultatie, wel.

Er zijn geen officiële criteria om af te zien van consultatie. In de praktijk blijkt over de belangrijkste grote wetten, AMvB's en ministeriële regelingen te worden geconsulteerd. Uiteindelijk wordt de inhoud als bepalende factor voor de consultatie genoemd. In gevallen waarbij een wetgevingsvoorstel ingrijpend wordt gewijzigd naar aanleiding van een negatief advies van de Raad van State, dient naar de mening van de meeste departementen niet opnieuw geconsulteerd te worden. De Tweede Kamer is dan aan zet.

Bij raadplegingen worden veelal conceptteksten met toelichting voorgelegd die enigszins "rijp" zijn. Bij sommige consultaties worden ook concrete vragen over de regelgeving gesteld bijvoorbeeld over mogelijke effecten voor specifieke doelgroepen of over mogelijke alternatieven om zaken concreet te regelen. Bij enkele ministeries wordt de beleidsinhoud voorgelegd. Ongeveer de helft van de departementen geeft aan zowel in de beleidsfase als in de fase dat de conceptregelgeving gereed is te consulteren. De andere helft consulteert alleen in één van beide fasen.

Er is geen vaste procedure voor de raadpleging zelf, noch voor het geven van feedback. Meestal wordt wel feedback gegeven; bij verplichte adviesinstanties vindt terugkoppeling in de toelichting plaats, voor de overigen afzonderlijk per brief. Het meest effectief vinden de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers consultaties die zo breed mogelijk zijn, waarin het voorstel al zo goed als gereed is en waarbij gekozen is voor een combinatie van consultatie-mogelijkheden en -instrumenten.

2.2. Departementale ervaringen met internetconsultatie

Bij diverse departementen is de nodige ervaring opgedaan met internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving, maar internetconsultaties vormen nog geen standaard onderdeel van het wetgevingsproces. De ervaringen van bij IC-RG betrokken wetgevingsjuristen zijn ten behoeve van dit advies in kaart gebracht.²⁵ Verder is door middel van een quick scan van de websites van departementen geïnventariseerd wat er op de websites over consultaties wordt vermeld. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

Vier departementen hebben in meer of mindere mate ervaring met digitale consultatie bij voorbereiding van regelgeving opgedaan. Het ministerie van Financiën heeft de meest uitgebreide ervaring, gevolgd door de ministeries van Justitie en Economische Zaken (EZ). Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft incidentele ervaring opgedaan met digitale consultatie. De internetconsultaties hebben op de website van Financiën (FIN) een vaste plek. Bij de overige departementen is dat niet het geval. Een aantal andere departementen, zoals BZK, VWS en VROM, is wel bekend met het gebruik van internet bij de totstandkoming van regelgeving. Het gaat dan veelal om informatieverschaffing in het kader van een groot wetgevingstraject dat in de publieke belangstelling staat (bijvoorbeeld de wetgeving over de gekozen burgemeester, de Zorgverzekeringswet, de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsvergunning).

Over het algemeen worden organisaties geconsulteerd die ook bij de traditionele consultaties worden geraadpleegd. Uit de ervaringen die met IC-RG zijn opgedaan blijkt dat zowel wetten, AMvB's en ministeriële regelingen zijn voorgelegd. De keuze om voor een bepaalde regeling consultatie uit te voeren lijkt niet zozeer samen te hangen met het type regeling, maar veeleer met een combinatie van de volgende factoren:

- bereik en inhoud van de regeling: het onderwerp raakt een grote groep belanghebbenden direct.
- partijen: private partijen zijn eerder geneigd om te participeren in IC-RG.

In geval van tijdsdruk, (beleidsarme) implementatie van EU-regelgeving, louter technische regelingen, een beperkte doelgroep en gevoeligheid van het onderwerp, vindt men dat er geen plaats is voor IC-RG.

Over het algemeen bieden de departementen het ambtelijk voorontwerp of de concepttekst van de regeling en de toelichting aan. Daarnaast komt het ook voor, dat een combinatie van een beleidstekst met een concepttekst van de regeling wordt voorgelegd. Soms worden ook nog concrete vragen gesteld aan belanghebbenden.

²⁵ Zo waren er digitale consultatieprocessen rond de wetgeving voor de elektronische handel, het auteursrecht, het BV-recht, de trustkantoren en de modernisering van de faillissementswet.

Aan IC-RG wordt op verschillende wijzen bekendheid gegeven. Via de website van het betrokken departement, via traditionele media (krant en vakbladen) in combinatie met internet, nieuwsbrieven, congressen etc.

De inhoudelijke kant van de ontwikkeling van de website kost tijd: introductie van de documenten, heldere uitleg en instructie aan belanghebbenden. De bouw en het gebruik van de website vergen kennis van zaken voor wat betreft het webbeheer. De aanwezigheid van kwalitatief goede technische ondersteuning lijkt dus van groot belang voor een goede inbedding van IC-RG in de organisatie. Uit de interviews blijkt dat ook het belang van een afwegingskader of een handreiking voor IC-RG wordt onderstreept. Het ministerie van Financiën heeft een draaiboek voor IC-RG ontwikkeld. De andere departementen hebben geen vast plan van aanpak.

Uit de ervaringen blijkt voorts dat het aanstellen van een webcoördinator voor internetconsultatie per departement wenselijk is. De inhoudelijke dossierhouder geeft de informatie aan de webcoördinator die vervolgens zorgt draagt voor de juiste plaatsing van de tekst op de website.

Tenslotte is de omgang met reacties van belanghebbenden een belangrijk aandachtspunt. IC-RG reacties worden meestal integraal opgenomen en openbaar gemaakt, tenzij belanghebbenden hebben aangegeven daartegen bezwaar te hebben. Over het algemeen wordt bij de uitnodiging om te reageren op het ter consultatie aangeboden al aangegeven dat in de toelichting op de ontwerp-regeling ingegaan zal worden op de reacties die zijn ingebracht in de consultatie. Individuele terugkoppeling over reacties naar belanghebbenden acht men niet uitvoerbaar.

2.3. EU-ervaringen met openbare internetconsultatie

De Europese Unie is al een aantal jaren actief bezig met het vergroten van de transparantie van en de dialoog over de voorbereiding van beleid en wetgeving. In het Witboek over Europese governance heeft de Commissie aangegeven dat zij de cultuur van overleg en dialoog in de EU wil versterken. Met het uitvoeren van het plan om belanghebbende partijen te raadplegen bij de beleidsvorming en voorbereiding van regelgeving wordt hieraan een bijdrage geleverd. Dit sluit ook aan bij bepalingen uit het Verdrag van Amsterdam dat de Commissie bij de voorbereiding van regelgeving breed overleg moet voeren en overlegdocumenten moet publiceren. Belangrijk hierbij is wel dat overleg en raadpleging alleen aanvullingen zijn op de procedures van wetgevende en democratisch gelegitimeerde instellingen en geen vervangingen. Door de raadpleging is het voor de Commissie beter mogelijk om voorstellen technisch leefbaar en praktisch uitvoerbaar te maken omdat zij gebaseerd zijn op een bottom-up benadering. Efficiënte raadpleging heeft voor de EU een tweeledig doel: kwalitatieve verbetering van voorstellen en een grotere deelname van betrokken partijen en het publiek in het algemeen.

Voorstel raadpleging

In december 2002 heeft de Commissie een kader vastgesteld met algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van betrokken partijen en dit kader geldt sinds 1 januari 2003.

In eerste instantie zouden de normen in ieder geval toegepast moeten worden op initiatieven die onderworpen worden aan een uitgebreide effectbeoordeling (Regulatory Impact Assessment). De behoefte aan een RIA wordt door de Commissie vastgesteld in haar jaarlijkse beleidsstrategie of tenminste in haar werkprogramma, maar bij voorbaat gaat het dan niet om groenboeken. Daarnaast worden alle directoraten-generaal van de Commissie

aangemoedigd om de normen toe te passen bij hun consultaties. Uitzonderingen zijn gemaakt voor specifieke raadplegingskaders waarin wordt voorzien door de Verdragen of andere communautaire teksten, raadplegingsvereisten uit hoofde van internationale overeenkomsten en besluiten in het kader van comitologie uitgesloten van toepassing van de normen voor internetconsultatie.

Voorafgaand aan de vaststelling van de minimumnormen heeft men een concept-document gepubliceerd en voor consultatie voorgelegd. Het document is ook deels aangepast op basis van de ingekomen reacties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de minimum-termijn voor raadpleging die in het concept-voorstel 6 weken bedroeg. Door diverse partijen werd aangevoerd dat dit veel te kort was voor een effectieve raadpleging van achterbannen van verenigingen. Niet overgenomen werden bijvoorbeeld voorstellen om de minimumnormen vast te leggen in een juridisch bindend instrument, omdat:

- Een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een raadpleging over een voorstel en het formele, verplichte besluitvormingsproces over een voorstel.
- Vermeden moet worden dat een voorstel van de Commissie voor het Hof van Justitie wordt gebracht op grond van het feit dat geen overleg zou zijn gepleegd met betrokken partijen.

Een en ander heeft geleid tot de volgende minimum-normen:

- Communicatie in het kader van raadpleging moet duidelijk, kort en krachtig zijn en moet alle informatie bevatten om de standpuntbepaling van partijen te vergemakkelijken.
- Bij de raadpleging moet erop worden toegezien dat alle belanghebbende partijen de gelegenheid krijgen hun mening te uiten.
- Alle openbare raadplegingen moeten op internet worden gepubliceerd en worden aangekondigd op het enige toegangspunt. Daarnaast moet hierover informatie worden verstrekt via andere kanalen opdat relevante doelgroepen bereikt worden.
- Voor schriftelijke openbare raadplegingen geldt een termijn van 8 weken. Dit kan meer zijn als organisaties meer tijd nodig hebben hun achterban te raadplegen, als het onderwerp complex of zeer specifiek is of als sprake is van vakantieperiodes.
- Deelnemers aan de raadpleging moeten een ontvangstbevestiging krijgen en de resultaten van de openbare raadpleging (i.c. de ingebrachte reacties) moeten worden verspreid via internet op het enige toegangspunt.
- In de toelichting bij een beleid- of wetgevingsvoorstel moet aangegeven worden hoe is omgegaan met de reacties uit de consultatie.

De Commissie heeft daarnaast concrete uitvoeringsmaatregelen vastgesteld om de algemene beginselen en minimum-normen probleemloos uit te kunnen voeren. Het gaat dan om zaken als een helpdesk, een opleiding voor ambtenaren, een instrument om in het kader van een consultatie een online vragenlijst te kunnen maken en een rapportage over toepassing van het raadplegingskader in het jaarverslag 'better regulation'.

Groenboek transparantie-initiatief

In mei 2006 heeft de Commissie een groenboek gepubliceerd over de transparantie van de EU. Een belangrijk bestanddeel hierin zijn de mogelijkheden voor overleg en participatie. Een van die mogelijkheden is de openbare raadpleging over wetsvoorstellen via internet. De Commissie heeft van 3 mei tot en met 31 augustus 2006 een raadpleging gehouden over (o.a.) de minimum-normen voor raadpleging. Daarbij werd door de Commissie aangegeven wat de resultaten van hun eigen interne monitoring hadden opgeleverd, zodat partijen dit konden

betrekken in hun reactie. Zo constateerde de Commissie dat de minimum-normen goed zijn nageleefd. Het centrale toegangspunt voor consultaties werd goed gebruikt en de minimum-termijnen voor reacties zijn in de meeste gevallen gerespecteerd. Ook is verslag gedaan over de consultatieprocessen en de resultaten ervan. De bijdragen aan de consultatieprocessen zijn niet altijd op internet gepubliceerd en in sommige gevallen was sprake van ontoereikende feedback over de wijze waarop in het uiteindelijke voorstel van de Commissie wel of niet rekening is gehouden met de bijdragen aan de consultatie.

Uit de reacties in het kader van de raadpleging²⁶ blijkt dat mensen blij zijn met de minimum-normen voor raadpleging over beleid- en wetgevingsvoorstellen en de inspanningen van de Commissie om te komen tot een effectieve raadpleging waarderen. Men betreurt het dat niet altijd alle ingebrachte reacties op website worden gepubliceerd, men vindt de minimum-termijn voor raadpleging (8 weken) het absolute minimum en zou graag zien dat dit iets opgerekt wordt en men is van mening dat niet altijd goed feedback wordt gegeven. De Europese Commissie werkt nog aan een reactie op de resultaten van de raadpleging.

2.4. Ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk

In november 2000 werd in het Verenigd Koninkrijk de eerste Code voor het toepassen van consultaties gepubliceerd door Prime Minister Tony Blair. Een herziene versie van de code trad in werking op 1 april 2004²⁷.

De belangrijkste redenen die men in het VK heeft voor het houden van consultaties zijn:

- Het verkrijgen van informatie van doelgroepen en van het publiek over aannames in beleids- en regelgevingsvoorstellen en over nieuwe ideeën.
- Op basis van een vroegtijdige inbreng van doelgroepen een goede afweging kunnen maken van de beschikbare opties.
- Het in een vroegtijdig stadium opsporen van mogelijke problemen zodat het mogelijk is om het voorstel zo te maken dat deze voorkomen worden.

De verwachting is dat consultatie bijdraagt aan de transparantie van de overheid, dat de verantwoording door de overheid hierdoor verbetert, dat het draagvlak voor beleid en regelgeving wordt vergroot en dat hierdoor de nalevingbereidheid wordt verbeterd.

De code bevat zes minimumnormen voor alle consultaties (*en dus niet alleen internetconsultatie, zoals in dit advies*) die gehouden worden door de centrale overheid en de uitvoerende diensten over zowel beleid- als regelgevingvoorstellen, te weten:

- Consulteer breed, tenminste één keer tijdens het beleid- en wetgevingsproces, met een minimumtermijn van 12 weken.
- Presenteer heldere voorstellen, geef aan op wie ze betrekking hebben, welke vragen hierbij worden voorgelegd en wat de termijn is voor reacties.
- Zorg ervoor dat de consultatie begrijpelijk, bondig en breed toegankelijk is.

²⁶ Results of the Commission Consultation on the Green Paper 'European Transparency Initiative' (COM (2006), 194 final)

²⁷ 'Code of Practice on Consultation', Cabinet Office – Better Regulation Executive, januari 2004. Zie ook www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation

- Geef feedback op de ontvangen reacties en geef aan op welke wijze het consultatieproces het beleid en/of de wet- en regelgeving beïnvloed heeft.
- Monitor de effectiviteit van de consultatie door de eigen organisatie en stel daarvoor een speciale consultatiecoördinator aan.
- Zorg ervoor dat de consultatie uitgevoerd wordt volgens de principes van 'better regulation', inclusief het uitvoeren van een regulatory impact assessment (RIA).

Deze minimumnormen zijn in de Code nader uitgewerkt in deelaanbevelingen en bovendien heeft de Cabinet Office een document opgesteld waarin wordt toegelicht hoe een consultatiedocument adequaat kan worden opgesteld (Guidance on the Code).

De Code heeft geen juridisch bindende werking maar moet wel als bindend worden beschouwd door departementen en uitvoerende diensten van het Verenigd Koninkrijk. Het is mogelijk om af te wijken van (onderdelen van) de Code bij exceptionele omstandigheden, maar dit moet dan voldoende bekend worden gemaakt, bijvoorbeeld door een persbericht of verklaring van de minister op de website van een departement. Tevens moet een afwijking van onderdelen van de Code bij een concrete consultatie toegelicht worden in het consultatiedocument en moet daarbij aangegeven worden welke maatregelen zijn genomen om ervoor te zorgen dat de consultatie toch zo effectief mogelijk is.

Elk jaar wordt onder coördinatie van de Cabinet Office een verslag (Annual Report) opgesteld van de mate waarin voldaan wordt aan de Code. Hieruit blijkt dat steeds meer departementen en uitvoerende diensten consultaties organiseren die voldoen aan de minimum-normen. Daarnaast blijkt dat de consultatiecoördinatoren bij de departementen en diensten een belangrijke rol hebben bij het waarborgen van een zo groot mogelijke effectiviteit van de consultaties.

Voorzover bekend zijn er geen uitzonderingsgronden voor internetconsultatie vastgesteld. Het systeem werkt zo dat de normen voor consultatie gelden voor alle publieke consultaties door de overheid en de uitvoeringsinstanties, inclusief consultaties over EU-richtlijnen, maar departementen en uitvoeringsinstanties bepalen zelf of ze gaan consulteren. De departementale consultatie-coördinatoren geven aan hoeveel consultaties er zijn uitgevoerd in een bepaald jaar en controleren of hierbij de normen zijn nageleefd bij de publieke consultaties. Dit rapporteren ze aan de Cabinet Office. Afwijking van de normen is alleen mogelijk bij ministerieel besluit en sinds 2005 moeten de departementen in hun jaarlijkse rapportage aangeven om welke redenen afgeweken is van de normen.

3. EEN KADER VOOR INTERNETCONSULTATIE

Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan de door het kabinet gewenste versterking van de dialoog met de samenleving, maar dit kan alleen als IC-RG structureel en samenhangend wordt toegepast. Een kader voor openbare internetconsultatie helpt departementen om dit instrument structureel effectief en efficiënt in te zetten in het wetgevingsproces

In paragraaf 3.1. wordt een beeld gegeven van mogelijke voor- en nadelen van de inzet van IC-RG. Op basis hiervan zijn algemene beginselen voor behoorlijke internetconsultatie geformuleerd. Paragraaf 3.2. beschrijft de door departementen te hanteren minimumnormen bij het inzetten van IC-RG in het proces van voorbereiding van wet- en regelgeving.

3.1. Mogelijke voor- en nadelen van internetconsultatie

In het kader van het onderzoek is de departementen gevraagd, om de mogelijke voor- en nadelen van internetconsultatie vanuit het perspectief van de samenleving en het departement te bezien. Hieronder volgt, in willekeurige volgorde, een zo goed mogelijke weergave van de reacties.

Mogelijke voordelen

- transparantie van het wetgevingsproces en versterking van de democratie,
- een (in potentie) zo groot mogelijk aantal mensen, bedrijven en organisaties kan bij het wetgevingsproces worden betrokken en zijn stem laten horen,
- het vertrouwen van de burger in de overheid wordt vergroot,
- het draagvlak voor regelgeving wordt vergroot,
- verhoging van de kwaliteit van regelgeving,
- beter uitvoerbare en handhaafbare regelgeving hetgeen een positief effect heeft op de naleving ervan,
- verbetering van het overgangsrecht, afname van lasten voor burgers en bedrijven,
- een positief effect op de duur van het wetgevingsproces, omdat de parlementaire behandeling vlotter kan verlopen als veel discussies al in een eerder stadium zijn gevoerd.

Mogelijke nadelen

- de kosten van het ontwikkelen, implementeren en onderhouden van het consultatieproces systeem domineren in de afweging van kosten/baten, aangezien zij makkelijker te identificeren zijn en veelal voor de baten uit gaan. De baten zijn lastig(er) te kwantificeren,
- internetconsultatie vergroot de werklast voor de wetgevingsjurist en/of de beleidsmedewerker,
- internetconsultatie verlengt het departementale wetgevingsproces,
- niet alle regelgeving leent zich voor internetconsultatie,
- het primaat van de politiek kan onder druk komen te staan als gevolg van een mogelijk referendum-achtig effect van consultatie,
- internetconsultatie kan te hoge verwachtingen scheppen bij belanghebbenden,
- het bereik van de consultatie via internet is afhankelijk van verschillen in digitale vaardigheden van burgers,
- internetconsultatie kan leiden tot een beperking van de beleidsvrijheid van de minister.

3.2. Algemene beginselen en minimumnormen voor internetconsultatie

In deze paragraaf wordt het kader voor internetconsultatie beschreven. Daarbij is rekening gehouden met de hiervoor genoemde uitgangspunten en is geprobeerd de mogelijke voordelen van internetconsultatie tot hun recht te laten komen en de nadelen zoveel mogelijk te beperken. Met het kader wordt invulling gegeven aan een gemeenschappelijke en samenhangende strategie voor het structureel toepassen van internetconsultatie door departementen bij voorbereiding van regelgeving.

Het is niet wenselijk om in dit kader alles tot in detail vast te leggen. Het betreft een nieuwe ontwikkeling die zich nog verder zal uitkristalliseren. Bovendien zijn de departementale organisaties verschillend, is er sprake van verschillende beleidsomgevingen en daarmee samenhangende verschillende typen wet- en regelgeving. Last but not least is het van groot belang, dat voldoende ruimte wordt geboden om de creativiteit en kennis van de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers tot zijn recht te laten bij de concrete aanpak van IC-RG.

Voor de toekomst is het van groot belang om de bruikbaarheid van het kader op basis van voortschrijdend inzicht alsmede de ontwikkelingen op het terrein van ICT en wetgeving te bewaken en zo mogelijk te verbeteren.

3.2.1 Algemene beginselen

Bij de vormgeving van een openbare internetconsultatie van regelgeving in voorbereiding en voor toekomstig beleid terzake is het van belang rekening te houden met de volgende algemene beginselen:

- Informatie is toegankelijk, vindbaar, begrijpelijk en actueel.
Voorkomen wordt dat belanghebbenden als gevolg van bureaucratie of andere drempels voor participatie onnodig worden belast of worden uitgesloten van deelname.
- Transparantie en verantwoording
Meer openheid en verantwoording bevordert het vertrouwen in de werkwijze van de overheid. Het proces van consultatie, waarin de overheid direct met belanghebbenden communiceert, is transparant. Als belanghebbenden een beter zicht hebben op de werkwijze van de overheid bij openbare internetconsultatie, kunnen zij hun verwachtingen daarop afstemmen.
- Doelmatigheid
De openbare internetconsultatie wordt op het juiste moment en in de juiste vorm uitgevoerd. De opzet en uitvoering zijn afgestemd op de voor betreffende regeling voorhanden speelruimte en de te verwachten impact van de regeling voor belanghebbenden. Burgers, bedrijven en organisaties die door de regeling kunnen worden geraakt worden zo effectief mogelijk bij de consultatie betrokken en in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven.

- Samenhang.
De samenhang wordt gecreëerd door het gebruik van tenminste één herkenbare portal/toegang voor openbare internetconsultatie van de rijksoverheid en door het gebruik van vaste velden waarop de belanghebbenden informatie en instructies worden aangereikt. Daarnaast zijn de drie standaardfasen in het proces van openbare internetconsultatie duidelijk herkenbaar: de bekendmaking, de raadpleging zelf en de nazorg(feedback en attendering op voortgang proces).

3.2.2 *Minimumnormen*

1. *Bekendmaking en bereik van internetconsultaties*

Uitgangspunt van internetconsultatie is een inclusieve benadering, in die zin dat burgers, bedrijven en organisaties die door de regeling geraakt kunnen worden zo effectief mogelijk op de consultatie worden geattendeerd en dat ze gemakkelijk kunnen achterhalen hoe en waar zij kunnen deelnemen aan de consultatie. Dit houdt in, dat openbare internetconsultatie geen belemmeringen voor deelname dient op te werpen (bijvoorbeeld door de IC-RG alleen open te stellen voor bepaalde belangengroeperingen).²⁸

Uiteindelijk gaat het erom, dat zoveel mogelijk partijen die iets bij de regeling te winnen of te verliezen hebben bij de consultaties worden betrokken.

In dit licht zijn minimaal de volgende maatregelen nodig:

- raadplegingen worden op de centrale internetsite voor consultaties van de rijksoverheid geplaatst,
- raadplegingen worden aangekondigd op de website(s) van de bij de ontwerp-regeling betrokken departement(en),
- op de consultatie-pagina wordt in verband met het verschaffen van achtergrondinformatie, een link aangebracht naar www.wetten.nl en www.overheid.nl,
- de digitale aankondiging wordt gecombineerd met een bekendmaking via andere media, zoals de krant en/of vakbladen, publicatiemogelijkheden via branche-organisaties en maatschappelijke organisaties.

Optionele communicatie

Via attenderingen en digitale nieuwsbrieven kan desgewenst verder heel gericht de aandacht op de consultatie worden gevestigd. Adequate attendering op consultaties was één van de tien aanbevelingen die door stakeholders zijn genoemd in het kader van de raadplegingen die deel uitmaken van het programma “Better Regulation” in DG SANCO van de Europese Commissie.

Desgewenst kunnen de website van de consumentenbond, Postbus 51 en andere relevante overheidsites worden gebruikt voor de bekendmaking van de consultaties.

²⁸ Dit laat onverlet dat departementen desgewenst in aanvulling op de openbare internetconsultatie aanvullende internetconsultaties met bepaalde doelgroepen kunnen uitvoeren.

2. Een heldere en begrijpelijke inhoud en vormgeving van consultaties

Uit ervaringen bij de departementen en uit onderzoek²⁹ blijkt het belang van een heldere afbakening van het speelveld bij een concrete consultatie. Verwachtingenmanagement is hierbij het sleutelwoord. Voor deelnemers aan de consultatie moet duidelijk zijn binnen welke context wordt geconsulteerd en met welk doel. De beoogde duidelijkheid heeft vooral betrekking op de context, het toepassingsgebied, de discussieruimte binnen en de doelstelling van de raadpleging.

De juiste combinatie van ruimte geven enerzijds en focus aanbrengen anderzijds is nodig om respons te bevorderen. Te weinig focus en twijfel omtrent de speelruimte kan frustraties bij deelnemers oproepen hetgeen nadelige consequenties kan hebben voor de opbrengst van de raadpleging en mogelijk ook voor de deelnamebereidheid aan toekomstige raadplegingen. Ook de informatie over en de instructie voor deelname aan de consultatie dient zo helder mogelijk te zijn en aan te sluiten bij het kennisniveau van (beoogde) doelgroepen. Bij voorkeur wordt gevraagd om in reacties concrete tekstsuggesties aan te geven. Naar buiten toe moet ook helder zijn over welke aspecten niet wordt geconsulteerd. Betrokkenen worden geïnformeerd over de mogelijkheid om schriftelijk te reageren.

Het beginsel van (functionele) samenhang vraagt om een gemeenschappelijke vormgeving van de internetconsultatie binnen de rijksoverheid, zodat internetconsultaties herkenbaar en begrijpelijk zijn voor degenen die willen deelnemen aan een consultatie. Dit betekent dat van de afzonderlijke departementen een inspanning wordt verwacht op het vlak van de informatieverschaffing aan en de instructie van de deelnemers.

Om de wetgevingsjurist en de beleidsmedewerkers (in het vervolg ook aangeduid met concipient) te ondersteunen bij het op gebruikersvriendelijke wijze aanreiken van de voor belanghebbende relevante informatie over een concrete consultatie, is een format ontwikkeld met velden, waarin de benodigde gegevens door de makers moeten worden ingevuld. Het is van belang dat deelnemers aan de consultatie alle informatie krijgen die nodig is om te kunnen deelnemen aan een consultatie. In het overzicht is alleen de informatie die door de concipient ten behoeve van de deelnemer dient te worden aangereikt aangegeven. In overleg met voorlichters en vormgevers moet worden bezien hoe deze informatie op een zo aantrekkelijk en duidelijk mogelijk wijze op een consultatie-website kan worden geplaatst.

Het consultatieformulier bevat informatie over het voorstel dat voor consultatie wordt voorgelegd en over de procedure die hierbij wordt gehanteerd op een zodanige wijze dat:

- de informatie en vragen duidelijk, begrijpelijk en uitnodigend zijn voor degenen die willen kennisnemen van en/of deelnemen aan een internetconsultatie (o.a. burgers, ondernemers, instellingen, verenigingen),
- de consultatie een zo groot mogelijke en bruikbare respons oplevert ,
- het invullen van het format zo praktisch en gemakkelijk mogelijk is voor het ambtelijk apparaat.

Het format draagt bovendien bij aan een systematische uitvoering van minimumnormen voor raadpleging van belanghebbenden en is een handig instrument voor de monitoring van de implementatie van deze normen, zodat hiervan geleerd wordt en zo nodig zaken kunnen worden bijgesteld. Het format wordt ingevuld door de maker van de regeling. In paragraaf 3.3. wordt nader ingegaan op de hierbij benodigde ondersteuning. De praktijk zal leren op welke punten het document kan worden verbeterd.

²⁹ 'Burgers als beleidsadviseurs' Instituut voor publiek en politiek, Amsterdam 2006.

Onderstaand format is ontwikkeld naar het model van het format dat in het kader van het project Vaste Verander Momenten is ontwikkeld. Eventuele zinvolle informatie over het format in dit project wordt benut bij het eventueel aanpassen van het onderstaande format en vice versa.

In te vullen door het departement:

Algemeen	
Trefwoorden	
Naam regeling	
Naam voor communicatie over de regeling	
Type regeling	
Introductie	
Toelichting op de regeling	
Relatie regeling met andere regeling(en)	
Doel van de regelgeving	
Doelgroep(en) die door de regeling worden geraakt.	
Verwachte effecten van de regeling voor doelgroepen.	
Op welk onderdeel van de regeling is discussie mogelijk?	
Informatie	
Tekst wetsontwerp en ontwerp Memorie van Toelichting	
<i>Optioneel: Aanvullende informatie als - onderzoeksverslagen, -artikelen, -Europese regelgeving, - partijen die expliciet zijn uitgenodigd om een reactie te geven</i>	
<i>Optioneel: nieuws (Informatie over de stand van zaken in het consultatieproces of wetgevingsproces of andere relevante zaken.)</i>	
Instructie	
Consultatievragen (in de vorm die voor de betreffende consultatie en doelgroepen het meest geschikt is (een enquête met open en of gesloten vragen, of een webformulier)	
Start- en einddatum voor de respons	
Feedback: aangeven wat met de respons wordt gedaan en hoe die wordt verwerkt en op welke wijze de feedback op de respons wordt gegeven.	
Openbaarmaking: opmerking over het voornemen om de respons op de website te plaatsen, tenzij betrokkene daartegen bezwaar heeft.	
Respons	
Webformulier voor de respons	
Mogelijkheid een algemene opmerking te plaatsen bij de regeling?	
Contactgegevens webcoördinator	

Daarnaast is het voor degenen die willen reageren in het kader van een internetconsultatie praktisch om gebruik te kunnen maken van een reactieformulier. Ook hiervoor geldt dat het de deelnemers zo gemakkelijk mogelijk moet worden gemaakt om het formulier in te vullen.

3. *Ontvangstbevestiging en feedback*

Deelnemers ontvangen automatisch een ontvangstbevestiging. Daarnaast is het van belang dat de ingekomen reacties serieus worden bekeken op de vraag of en in hoeverre dit moet leiden tot aanpassing van het conceptvoorstel.

In de memorie van toelichting bij een voorstel tot regelgeving wordt in een afzonderlijke paragraaf aangegeven wat op hoofdlijnen de ingekomen reacties waren, zodat voor alle deelnemers aan de consultatie kenbaar is of en zo ja wat er met de bijdragen is gedaan. Daarbij wordt vermeld of en zo ja op welke wijze de regeling als gevolg van de reacties is aangepast. Ingeval de bijdragen niet geleid hebben tot aanpassing wordt dat eveneens gemotiveerd vermeld.³⁰

Met het oog op het realiseren van voldoende feedback en nazorg wordt een kort verslag van de resultaten van de internetconsultatie en op hoofdlijnen, van de veranderingen waartoe IC-RG heeft geleid, op de centrale consultatiewebsite geplaatst, op het moment dat de ministerraad het voorstel van wet of een ontwerp-AMvB heeft behandeld c.q. de minister de ontwerpregelgeving heeft goedgekeurd. Dit verslag dient zelfstandig leesbaar te zijn en niet te gedetailleerd.³¹

Optioneel

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Met het contact met de IC-RG deelnemers dient zorgvuldig te worden omgegaan. Dat gebeurt op de eerste plaats door een goed uitgevoerde consultatie waarbij deelnemers tijdig worden geïnformeerd over hetgeen met de bijdrage wordt gedaan. Daarnaast zijn er instrumenten om ook na de internetconsultatie het contact te continueren met het doel de relatie te bestendigen. Daartoe is minimaal van belang dat deelnemers aan de internetconsultatie op de hoogte worden gehouden over de voortgang van het wetgevingsproces. Bij Justitie wordt op dit moment een project over een interdepartementaal systeem voor wetgevingsvoortgangs-informatie voorbereid dat wellicht kan bijdragen aan het op een eenvoudige manier genereren van deze voortgangsinformatie aan consultatiedeelnemers.

³⁰ Deze werkwijze sluit aan bij de wijze van verantwoording van het kabinet over de met de samenleving gevoerde dialoog in het kader van de zogeheten honderd-dagen-toer. In de SDU Parlementaire nieuwsbrief van 23 mei 2007 is te lezen dat het kabinet niet alle suggesties die het tijdens de honderd-dagen-toer en via de website www.samenwerkenaannederland.nl heeft gekregen van burgers en organisaties openbaar gaat maken. Wel zal het kabinet verantwoording afleggen over de wijze waarop de dialoog met de samenleving is verlopen. Wat het te horen heeft gekregen, gebruikt het kabinet bij het opstellen van het beleidsprogramma dat op 14 juni 2007 verschijnt.

³¹ In het kader van ontwerp AMvB's en wetten wordt discussie gevoerd over de openbaarheid en geheimhouding van stukken die voor advies bij de Raad van State liggen (artikel 25a van de wet op de Raad van State). Op dit moment zijn stukken die in de ministerraad zijn vastgesteld niet openbaar tot aan de toezending aan de Tweede Kamer. Vandaar dat deze oplossing wordt aanbevolen.

4. *Privacy, bewaartijd gegevens, anonimiteit*

Het is van groot belang dat deelnemers aan een internetconsultatie op de website goed worden geïnformeerd over de voorwaarden voor deelname aan de internetconsultatie. Het beginsel van transparantie veronderstelt dat in principe duidelijk is welke mensen of organisaties een reactie geven. Departementen kunnen zelf besluiten of zij bij concrete consultaties anonieme reacties accepteren.

Uitgangspunt is dat alle bijdragen met vermelding van de naam en de woonplaats op de website worden gepubliceerd. Als een natuurlijke persoon aangeeft bezwaar te hebben tegen het openbaar maken van de naam en woonplaats kan dit achterwege blijven. Departementen kunnen zelf beslissen of zij in dat geval afzien van publicatie van de reactie of dat zij de reactie anoniem plaatsen.

Van de zijde van de overheid wordt gegarandeerd dat de adressen niet zonder toestemming worden gepubliceerd, gebruikt voor andere doelen of afgegeven aan andere organisaties.³² Daarnaast dient de centrale consultatiewebsite goed beschermd te zijn tegen hackers en andere onbevoegden.

Na de beëindiging van de consultatie worden de gegevens verplaatst van het kopje “lopende” consultaties naar “afgeronde” consultaties. De gegevens over de internetconsultatie worden op de centrale website voor internetconsultatie bewaard, tot op het moment dat het voorstel is vastgesteld/het besluit is genomen.³³ Daarna worden ze eigendom van het organiserend departement en bewaard volgens de bepalingen van de archiefwet.

5. *Minimum-termijnen voor internetconsultatie*

Bij internetconsultatie dient het publiek voldoende gelegenheid te hebben om kennis te nemen van de consultatie, de eventuele achterban te raadplegen en een reactie te formuleren. Tegelijkertijd is het van belang om het wetgevingsproces zo weinig mogelijk te verlengen. De werkgroep is vanuit de optiek van behoorlijk bestuur voorstander van het vaststellen van een minimumtermijn voor consultatie.

Bij het bepalen van een minimum-termijn is eerst gekeken naar andere procedures waarbij mensen hun stem kunnen laten horen. De Algemeen Wet bestuursrecht schrijft voor uniforme openbare voorbereidingsprocedure een termijn van zes weken voor. Voor bezwaar en beroep wordt in de Awb een termijn van zes weken gehanteerd. Uit de ervaringen van de EU en het VK blijkt dat een termijn van acht weken voor reacties als erg kort wordt ervaren door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Desalniettemin adviseert de werkgroep om in dit stadium gelet op een goede balans tussen een adequate termijn voor reacties enerzijds en een beperkte verlenging van het wetgevingsproces anderzijds, om voor openbare internetconsultaties een minimumtermijn van vier weken te hanteren. Argumenten voor de vier weken termijn, zijn, naast het beperken van de vertraging in het proces van regelgeving, nog de volgende. Het ligt voor de hand om voor de minimumtermijn voor consultatie aan te sluiten bij de huidige termijn die thans voor voorhang en voorpublicatie van ontwerp-AMvB's in de Staatscourant wettelijk is voorgeschreven. De termijn sluit ook aan bij de termijn die in de modelbepalingen voor

³² Voordat de openbare internetconsultatie wordt geïmplementeerd, dient de hier voorgestelde methode ter ter beoordeling te worden voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

³³ In dit verband zijn de Archiefwet 1995 en de daarop gebaseerde regelingen relevant.

voorhang en voorpublicatie is opgenomen in aanwijzing 37 voor de regelgeving. De voorpublicatie heeft eveneens ten doel een ieder in de gelegenheid te stellen te reageren op een ontwerpbesluit. Ervaringen uit de praktijk leren dat een minimumtermijn van vier weken voor voorpublicatie in het algemeen ruim genoeg is voor inspraak. Niets staat er bovendien aan in de weg om te kiezen voor een langere termijn.

Op basis van de ervaringen in de pilotfase zal moeten worden nagegaan of deze minimumtermijn adequaat is.

In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om een langere termijn te hanteren dan de geadviseerde minimumtermijn. Dit is aan de orde als de consultatie samenvalt met een vakantieperiode, of gelet op de ingrijpendheid van de voorgestelde regeling, of als dit voortvloeit uit een internationale verplichting.

Afwijking van de minimum-termijn voor internetconsultatie dient wel te worden gemotiveerd bij de aankondiging van de consultatie en in de toelichting bij de regeling. In alle gevallen, en vooral indien een andere dan de gebruikelijke minimumtermijn wordt gehanteerd, dient de uiterlijke datum van acceptatie van reacties helder te worden gecommuniceerd.

Fasen van internetconsultatie

Internetconsultatie vindt plaats tussen het moment waarop besloten is om een beleidsprobleem met wetgeving op te lossen en het moment waarop dat voorstel wordt voorgelegd aan de ministerraad. Beleidsnota's vallen buiten het voor IC-RG afgebakende domein. Er dient een ontwerpregelgeving te liggen die (indien van toepassing) interdepartementaal is afgestemd met de meest betrokken ministeries.

Dat internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving plaatsvindt, hoeft niet te betekenen dat consultaties in een daaraan voorafgaande beleidsfase overbodig zijn. In de fase waarin de regelgeving wordt opgesteld komen immers meer/andere aspecten aan de orde die van belang zijn voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, dan in de beleidsfase. Bijvoorbeeld de administratieve lasten die gepaard gaan met de regeling, maar ook aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bovendien kan een ontwerp tijdens het proces nog zodanige substantiële wijzigingen ondergaan, dat een tweede consultatie noodzakelijk is en daarvoor kan dan de internetconsultatie over de ontwerpregelgeving benut worden.

Het kan, met het oog op de beperking van de duur van het proces van voorbereiding van regelgeving, nuttig zijn om de internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding gelijktijdig met andere vormen van consultatie (bijvoorbeeld persoonlijke gesprekken met adviseurs) uit te voeren. Het is aan het departement om deze afwegingen in het kader van het departementale voorbereidingsproces te maken.

6. *Motieven voor afzien van internetconsultatie*

Uitgangspunt is, dat in de fase vóór de ministerraad (of bij ministeriële regelingen het besluit van de minister(s)), over alle wetsvoorstellen, concept-AMvB's en concept-ministeriële regelingen met algemeen verbindende voorschriften, via openbare internetconsultatie wordt geconsulteerd. Dit uitgangspunt is ingegeven door het streven van het kabinet om door externe raadpleging via internetconsultatie de transparantie en de kwaliteit van wet- en regelgeving te vergroten.

Er kunnen redenen zijn om van deze hoofdregel af te wijken en de internetconsultatie achterwege te laten. Het beginsel van transparantie verlangt, dat de gronden op basis waarvan de overheid openbare internetconsultatie achterwege kan laten, gedefinieerd en kenbaar zijn. Het beginsel van verantwoording vraagt een vermelding en motivering van dit besluit. Dat gebeurt in de toelichting bij het voorstel. Op deze wijze blijft voor een ieder inzichtelijk om welke reden de overheid bij een bepaalde regeling niet is overgegaan tot openbare internetconsultatie. Deze transparantie en verantwoording dragen bovendien bij aan de verdere ontwikkeling van het beleid ten aanzien van openbare internetconsultatie.

Op grond van de volgende motieven kan in de fase vóór de ministerraad, worden afgezien van openbare internetconsultatie.

Motieven	Voorbeelden
Spoed/noodwetgeving.	Rampen, terrorisme etc.
Als de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 WOB van toepassing zijn.	In het belang van geheimhouding in verband met staatsveiligheid en het tegengaan van voorstellen in fiscale of subsidiesfeer leiden tot calculerend gedrag,
Regelgeving zonder noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. Er wordt geen verandering gebracht in rechten en verplichtingen, administratieve lasten of uitvoeringslasten.	Het betreft zuiver redactionele aanpassingen, of interne organisatorische maatregelen (bijv. toetsingskaders).
Situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel.	Reparatiewetgeving als gevolg van rechterlijke uitspraken, EU/internationale regelgeving, uitvoeren TK-motie, uitvoeren regeerakkoord, nakomen afspraken arbeidsvoorwaardenoverleg en goedkeuringswetten van internationale verdragen, waarbij er noch met betrekking tot rechten en verplichtingen noch met betrekking tot administratieve lasten of uitvoeringslasten van burgers, bedrijven en instellingen ruimte is om van het voorstel af te wijken. Deze ruimte om af te wijken kan ook ontbreken indien openbare internetconsultatie over beleidsvoornemens heeft plaatsgevonden en een ieder in de gelegenheid is gesteld om hierop te reageren.
AMvB's en ministeriele regelingen ten aanzien waarvan voorpublicatie wettelijk is voorgeschreven met het doel een ieder in de gelegenheid te stellen met betrekking tot een ontwerp daarvan wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van de betrokken minister te brengen.	
Ministeriële regelingen die geen ingrijpende verandering teweeg brengen in de rechten en plichten van burgers en bedrijven, en ook geen ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. 1	Bijvoorbeeld, ministeriële regelingen waarbij op voorhand uitgesloten kan worden dat openbare internetconsultatie nieuwe inzichten of onvermoede effecten zal opleveren.

1. De vertegenwoordiger van BZK vindt de laatst genoemde uitzondering te ruim en voert daarvoor het volgende argument aan. Omdat een belangrijk deel van de administratieve lasten voor burgers

en bedrijven worden veroorzaakt door ministeriële regelingen kan naar de mening van BZK de inbreng van uitvoerders en deskundigen hier niet worden gemist. Alle regelingen met administratieve lasten voor burgers en bedrijven zouden daarom in consultatie moeten worden gegeven. Deze regelingen moeten ook worden voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), dat vier weken de tijd heeft om advies uit te brengen. Internetconsultatie kan in deze periode plaatsvinden en hoeft dus niet te leiden tot een langere doorlooptijd.

3.3. Organisatorische en technische voorwaarden

Om internetconsultatie effectief in te kunnen voeren is het belangrijk om te zorgen voor een aantal technische en organisatorische randvoorwaarden. In dit stadium worden de volgende, randvoorwaarden van belang geacht:

3.3.1 Organisatorische randvoorwaarden

Inbedding in het departementale wetgevingsproces

Uit onderzoek naar interactieve processen blijkt dat het belangrijk is om te zorgen voor een adequate institutionele inbedding van interactieve processen. Voor IC-RG betekent dit dat IC-RG verankerd moet zijn in het totale (inter)departementale wetgevingsproces. Belangrijk is om bij de planning van het proces in voldoende mate rekening te houden met de fase van internetconsultatie.

Centrale coördinatie

Het verdient aanbeveling om één departement verantwoordelijk te maken voor de rijksbrede coördinatie van IC-RG. Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de kwaliteit van wetgeving lijkt het departement van Justitie hiervoor het meest aangewezen. Deze coördinerende rol bestaat uit het zorgen voor voldoende samenhang, het zorgen voor uitwisseling van informatie, het regelen van zaken die centraal efficiënter kunnen worden opgepakt (o.a. opstellen formats, opleiding en training) en het monitoren van de uitvoering van het kader voor internetconsultatie.

Departementale internetconsultatiecoördinatoren

Voorgesteld wordt om bij elk departement een internetconsultatie-coördinator aan te stellen. De rol van de departementale coördinator is intern die van een procesmanager, een belangrijke rol bij het succes en falen van interactieve processen³⁴ en extern fungeert deze coördinator als aanspreekpunt voor de centrale coördinator ten behoeve van de monitoring van de uitvoering van het kader voor internetconsultatie.

Monitoring

De implementatie van openbare internetconsultatie in de departementale praktijk is een proces. Een leerproces waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen binnen het eigen departement en die bij andere departementen en waar op basis van de opgedane ervaringen het systeem van internetconsultatie verder wordt ontwikkeld. Vanuit die gedachte wordt de openbare internetconsultatie bij de departementen gemonitord. Het gaat dan

³⁴ Edelenbos J. en E.H.Klijn, "De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming" in: Bestuurswetenschappen, 2005 nr.4, pp. 281-305.

bijvoorbeeld om de meerwaarde van IC-RG, de werkbaarheid en de belasting van de ambtelijke organisatie en het aanbrenge van verbeteringen in de minimumnormen en technische en organisatorische voorwaarden In dit kader kan gedacht worden aan een jaarlijkse rapportage over de wijze waarop departementen het in dit rapport beschreven kader voor IC-RG toepassen, vergelijkbaar met de situatie in het Verenigd Koninkrijk.

Opleiding en training

De wetgevingsjuristen en de beleidsmedewerkers die de ontwerperegelingen via internetconsultatie aan belanghebbenden gaan voorleggen, die de respons gaan analyseren en verwerken, en die feedback zullen gaan geven, dienen daartoe op adequate wijze worden voorgelicht en begeleid. Door diverse ervaringsdeskundigen is bijvoorbeeld aangegeven dat IC-RG ondersteuning op het gebied van het formuleren van (open en gesloten) vragen en meer in het algemeen het schrijven voor websites wenselijk is. Daarom wordt geadviseerd om middels intranet, training, een helpdesk en andere vormen van ondersteuning wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers te helpen om IC-RG zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

3.3.2 Technische randvoorwaarden

Voor een succesvolle implementatie is het essentieel dat het technische systeem voor het kunnen uitvoeren van IC-RG de gewenste functionaliteit heeft voor zowel het publiek als de makers van regelingen en dat bij elk departement de verantwoordelijkheid voor het webbeheer van de consultatiepagina's helder wordt belegd.

De functionaliteiten van zowel het deel van het systeem dat door de makers van regelingen wordt gebruikt, als het deel dat voor de deelnemers aan de consultatie is bedoeld, bepaald door de minimumnormen, eventueel aangevuld met extra voorzieningen zoals bijvoorbeeld een module voor een poll, een blog of een forum.

Voor een goed verloop van de consultatie en een adequate verwerking van de respons zijn de volgende randvoorwaarden relevant:

- een webformulier voor het invullen van gegevens over consultaties,
- automatische notificatie van een ingezonden reactie aan degene die de reactie als eerste gaat beoordelen,
- de mogelijkheid om reacties in te zien/te downloaden,
- mogelijkheid om reacties (technisch) te bewerken en dan weer terug te plaatsen,
- de mogelijkheid om de gegevens aan te passen en aanpassingen te notificeren aan het publiek,
- een mailinglijst-functionaliteit voor tussentijdse, niet automatisch gegenereerde berichten,
- een proces waarin een binnengekomen reactie wordt beoordeeld en vervolgens wordt geweigerd of geplaatst,
- de mogelijkheid om parameters van consultatie aan te passen: bijvoorbeeld consultatie verkorten/verlengen (met notificatie aan publiek).
- instrumenten om orde aan te brengen in reacties (bijvoorbeeld het elimineren van spam, het genereren van een automatische samenvatting).

3.4. Implementatie

De implementatie van openbare internetconsultatie in een complex proces als dat van de departementale voorbereiding van regelgeving, is een omvangrijke operatie, waarbij bovendien voor een belangrijk deel de kosten voor de baten uitgaan en de baten op voorhand lastig in te schatten zijn. Daarom is de werkgroep van mening, dat IC-RG stapsgewijs dient te worden geïntroduceerd.

Een stapsgewijze aanpak vergroot ook de kans op een succesvolle implementatie, omdat departementen voldoende gelegenheid te krijgen om kennis te maken en ervaring op te doen met deze nieuwe wijze van consulteren. Daarnaast moet IC-RG ingebed worden in de departementale organisatie en in het wetgevingsproces.

Departementen hebben op dit moment onvoldoende zicht op de capaciteit en de tijd die nodig zijn voor een goede uitvoering van openbare internetconsultatie. Duidelijk is dat het capaciteit en geld kost. Via een gefaseerde aanpak kunnen zij hierover meer informatie verzamelen die ze kunnen gebruiken om het beleid- en wetgevingsproces beter te plannen.

De werkgroep beveelt aan om internetconsultatie gefaseerd in te voeren. De eerste stap is een pilot, waarbij elk departement gedurende twee jaar voor 10% van de wetten, 10% van de AMvB's en 10% van de ministeriële regelingen IC-RG uitvoert.³⁵ De selectie van deze voorstellen van regeling dient zodanig te zijn, dat departementen zicht krijgen op de vraag welke voorstellen zich voor internetconsultatie lenen en welke niet en welke meerwaarde IC-RG heeft.

Het is belangrijk dat één departement de pilot faciliteert. Deze ondersteuning betreft het laten ontwikkelen van een technische voorziening voor IC-RG en de projectmatige uitwerking van de pilot, alsmede een rijksbrede evaluatie. Het departement van Justitie is, gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de kwaliteit van wetgeving, het eerst aangewezen departement om daarbij het voortouw te nemen.

Op basis van de evaluatie kan worden gezien op welke wijze internetconsultatie van regelgeving in voorbereiding, structureel kan worden ingezet bij de departementale voorbereiding van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen en hoeveel capaciteit en kosten hiermee gemoeid zijn. Aan de hand van de opgedane ervaring, de technologische mogelijkheden en de behoeften vanuit de samenleving kan het systeem van internetconsultatie verder ontwikkeld en uitgebreid worden.

³⁵ Aanbevolen wordt om, zoals bij de EU gebeurt, bij de selectie uit te gaan van de regelingen met een hoge politieke prioriteit.

Bijlage B. Samenstelling van de klankbordgroep

G.J. Wammes	MBO Raad (schriftelijke bijdrage)
E.Verhage	Mauveschool Dordrecht
A.R. Zwaal	Gemeente Dordrecht
L.A. Kadiks	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
P.H.L.van Hofwegen	Rijksvoorlichtingsdienst
J.S.M. van Waardenburg	ANBO
P. Clausing	ANWB
J.E.J. Prins	Universiteit van Tilburg (schriftelijke bijdrage)
C.D. van Heest	Erasmus Universiteit Rotterdam
T.M. van der Geest	Universiteit Twente
X. van der Linden	Burger@Overheid.nl
S.J.Verwey	VNO/NCW

Bijlage C. Startnotitie

Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving (geparafraseerde samenvatting) Kamerstukken II, 2006-2007, 29 279, nr 41

1. Aanleiding en achtergrond

In de brief van de minister-president naar aanleiding van de Regeldrukconferentie en de Catshuissessie over het onderwerp regeldruk is aangekondigd dat een plan wordt ontwikkeld voor algemene, uniforme openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving (Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 85).

Vervolgens heeft de minister van Justitie bij de aanbieding van het verslag van de Regeldrukconferentie aan de Tweede Kamer aangegeven dat in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde een project over openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving van start zal gaan (Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 96).

In de huidige samenleving van mondige burgers en goed georganiseerde belangenorganisaties wordt de roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over regelgeving in voorbereiding steeds sterker.

Bedrijven, burgers en belangengroepen willen weten welke regelgeving wordt voorbereid en in welke fase een wetsvoorstel zich bevindt, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen én invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daartoe wil men weten welke belangen een rol spelen in het totstandkomingsproces en het liefst ook hoe de wetgever de ingebrachte belangen en andere algemene belangen tegen elkaar heeft afgewogen. Dit is ook onderstreept in het rapport «In dienst van de democratie » (2001) van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) en het rapport «Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid» (2005) van de Gemengde Commissie Communicatie (Commissie Wolffensperger).

De overheid heeft er belang bij om de betrokkenheid van burgers en uitvoerders bij de voorbereiding van regelgeving te versterken, zodat wettelijke regels meer geaccepteerd worden en beter gehandhaafd kunnen worden. Een uniform en herkenbaar proces van openbaarmaking en consultatie kan het vertrouwen in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de overheid vergroten. Bovendien kan dit zowel het draagvlak voor als de bruikbaarheid van wet- en regelgeving vergroten. Last but not least kan hiermee de gepercipieerde regeldruk worden verminderd.

Tot nu toe wordt in wetgevingsprocessen wel geconsulteerd over conceptwetsvoorstellen maar dit is dan vaak beperkt tot een vooraf bepaalde groep belanghebbende organisaties en instanties. Internet is een belangrijk hulpmiddel om dit proces van openbaarmaking en consultatie sneller en transparanter te doen verlopen, beter te ordenen en voor meer mensen toegankelijk te maken, waardoor ook de kwaliteit en bruikbaarheid van de wetgeving verbeteren. Dit is onderstreept in het onderzoek «Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!»³⁶ dat de Erasmus Universiteit in opdracht van het programma Bruikbare rechtsorde heeft uitgevoerd.

2. Doel

Doel van het project is het ontwikkelen van een kader met gemeenschappelijke uniforme minimum-normen voor het houden van openbare internetconsultaties over wet- en regelgeving in voorbereiding. De resultaten van het project moeten bijdragen aan een goede afweging voor de politieke beslissing om openbare internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding in te voeren.

Focus van het project is internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding, dus in de periode vóórdat de Ministerraad hierover een besluit heeft genomen. Voorstellen die bij de Raad van State voor advies zijn voorgelegd of voor behandeling bij de Tweede of Eerste Kamer zijn ingediend vallen buiten de scope van het project. Onder regelgeving wordt begrepen: wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en

³⁶ Onderzoek 'Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!' W. S. R. Stoter en N. J. H. Huls, Erasmus Universiteit Rotterdam, januari 2006, p. 153-154, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 279, nr. 41

ministeriële regelingen. Het project is uitsluitend gericht op consultatie via internet en dus niet op alle andere mogelijke vormen van consultatie.

3. Aanpak

De volgende vragen zullen onder meer worden beantwoord:

- In welke mate en op welke wijze verstrekken departementen openbaar toegankelijke informatie over regelgeving in voorbereiding? Welke verschillen en overeenkomsten zijn er?
- Wanneer is het wenselijk dat concepten en (voor)ontwerpen van wetgeving openbaar worden gemaakt? Wat verzet zich tegen vroegtijdige openbaarmaking?
- Hoe moet worden omgegaan met het feit dat wetsvoorstellen die voor advies bij de Raad van State liggen geheim zijn?
- Welke criteria/randvoorwaarden dienen te gelden voor openbaarmaking van concept-wetsvoorstellen (denk aan zaken als leesbaarheid en mate/wijze van toelichtende informatie)?
- Aan welke technische en organisatorische randvoorwaarden moet zijn voldaan voor elektronische openbaarmaking en in welke mate moet dit worden geüniformeerd?
- Welke lessen kunnen geleerd worden van ervaringen met internetconsultatie in binnen- en buitenland?
- Welke regelgeving leent zich voor openbare internetconsultatie? Wetten in formele zin, AmvB's, ministeriële regelingen, beleidsregels? Welke beleidsvelden en welke domeinen?
- Wanneer is voor internetconsultatie juist geen plaats?
- Hoe worden internetconsultaties technisch en organisatorisch aangepakt? In hoeverre is ondersteuning nodig (inhoudelijk, technisch, organisatorisch)?
- Moeten geconsulteerden een stem hebben in het openbaar maken van hun reactie? Zo ja, mogen geconsulteerden hun bijdrage geheel of gedeeltelijk afschermen van openbaarheid? Zo nee, hoe kan worden voorkomen dat belanghebbenden relevante informatie niet in het consultatieproces inbrengen, omdat ze die informatie niet willen delen met andere belanghebbende organisaties?
- Hoe kan de overheid meer inzicht geven in afwegingen die gemaakt worden op basis van inbreng van belangenorganisaties? Moet gereageerd worden op de afzonderlijke reacties?

Op basis van de verzamelde informatie moeten minimum-normen voor openbare internetconsultatieprocessen worden vastgesteld. Dit zijn zowel inhoudelijke normen als procedurele en vormgevingsnormen. Met het vaststellen van deze normen wordt de eerste belangrijke stap gezet voor het invoeren van openbare internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding.

4. Werkwijze en planning

Voor de uitvoering van het project wordt een projectgroep geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van alle departementen. De projectgroep wordt voorgezeten door een externe voorzitter. Het secretariaat wordt gevoerd door de ministeries van Economische Zaken en Justitie. De projectgroep is in oktober 2006 van start gegaan en streeft ernaar om in februari/maart 2007 een eindrapport af te ronden.