

**CONSULTEREN OVER ONTWERP-REGELGEVING: ALIBI
VOOR VRIJBLIJVENDHEID OF PRIKKEL TOT ACTIE?
EEN INVENTARISATIE VAN DE CONSULTATIEPRAKTIJK IN NEDERLAND**

SAMENVATTING

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

©WODC2007

Onderzoeksvraag

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

Aanpak

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

Vervolgens omvat het onderzoek een empirisch deel. Er wordt gerapporteerd over de resultaten van de mini-enquête bij alle overheidsdepartementen in Nederland (met uitzondering van de Nederlandse Antillen), en over de uitkomsten van de daarop volgende diepte-interviews in zes geselecteerde departementen. In deze enquête kan naar representativiteit gestreefd worden. De rijksbrede enquête levert een verkennend beeld op, dat een oriëntatie biedt voor de diepte-interviews. Diepte-interviews zijn dan weer minder representatief, maar graven dieper in de maatschappelijke realiteit waardoor zij kritisch

potentieel verlenen aan het onderzoek. Een voorbehoud vloeit voort uit deze aanpak. Enkel consultatieambtenaren werden ondervraagd over de praktijk van het consulteren en de impact daarvan op de uiteindelijke beslissingen. Dat resulteert in een beperkt beeld, aangezien bijvoorbeeld de geconsulteerden zelf niet zijn gehoord omtrent wat er met hun inbreng is gedaan.

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

Deel I. Theoretisch luik

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

Wat is consultatie?

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

Waarom consulteren?

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

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

Voorwaarden voor goede consultatieprocedures

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

1. Zorg voor een **open, evenwichtige** maar **afgebakende** consultatie, waarin alle *stakeholders* of belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en betrokken.
2. Richt consultatie in **tijdens het gehele besluitvormingsproces**. Vang de consultatie aan in een **vroege fase** van het besluitvormingsproces en vul nadien aan met meer gerichte consultaties.
3. Kies een **consultatietechniek** die aangepast is aan de doelstelling en het voorwerp van consultatie en aan de omvang en aard van de geconsulteerde personen.
4. Voorzie in een **redelijke termijn** voor de consultatieronde, waarbij rekening wordt gehouden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.
5. Zorg voor een **lage drempel** voor deelname aan consultaties.
6. Wees **informatief, duidelijk en beknopt** over de doelstelling van de consultatie, de probleemstelling, de vragen, de voorgestelde maatregelen, de procedure en het tijdschema.
7. Wees **transparant** wat betreft de geconsulteerde personen, de consultatiemethode, de gestelde vragen en de resultaten, onder meer door middel van publiek toegankelijke internetpublicaties.
8. Geef **feedback** aan de respondenten over de impact van hun inbreng op de besluitvorming.
9. Kader consultaties in een **consultatiebeleid**, met inbegrip van de opmaak van een consultatieplan, monitoring, opleidingen, handleidingen of consultatiecodes, jaarverslagen en evaluaties.
10. Kader consultaties en het consultatiebeleid in een meer omvattend **wetgeving- en evaluatiebeleid**.

Deel II. Empirisch luik

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat consultaties vaak voorkomen, met een duidelijke voorkeur voor informele consultaties met een vaste praktijk en ongeacht het type van regelgeving. De departementen zijn ook overtuigd van het nut van consultaties en zien weinig negatieve externaliteiten (onbedoelde effecten). Er is dus zeker sprake van een consultatiecultuur, maar niet van een consultatiebeleid. Gespecialiseerde handleidingen voor consultatie ontbreken. De consultaties verlopen gewoonlijk in dezelfde vorm en bij dezelfde

groep van respondenten. Opvallend is dat in Nederland nog geen systematisch consultatiebeleid bestaat. Elk departement volgt min of meer zijn eigen weg. Het gevaar daarvan is dat consultaties leiden tot onnodige formalisering, verlenging van de beleidsketen en vertragingen in het wetgevingsproces, verkeerde verwachtingen bij betrokkenen. Ook kan er een verstoring van het primaat van de politiek optreden doordat consultaties een eenzijdig beeld van de werkelijkheid schetsen. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, dienen consultaties aan een aantal voorwaarden te voldoen en dient men de beslissing om te consulteren evenals de gehanteerde techniek en de keuze van respondenten zorgvuldig af te wegen.

Deel III. Conclusies en aandachtspunten

Conclusies

Uit het empirische onderzoek worden vijf hoofdconclusies getrokken.

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

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

3. Departementen lijken niet altijd bereid om zich “te laten verrassen door de werkelijkheid”. Consultaties blijken vaak het product te zijn van een standaardpraktijk. Het risico daarvan is dat (onbewust) teveel naar bevestiging wordt gezocht bij groepen waarvan het standpunt toch

al bekend is. Dat kan wellicht deels ook verklaren waarom ook uit het huidige onderzoek blijkt dat consultaties doorgaans niet leiden tot de keuze voor alternatieven voor of in wetgeving of het schrappen van een voorgenomen regeling.

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

5. Over de consultatietechniek wordt weinig nagedacht. In overheersende mate is er sprake van een vaste praktijk. Departementen breken zich niet het hoofd over de vraag *of* een consultatie gewenst is en maken blijkbaar weinig gebruik van een evenredigheidstoets. Wanneer tot consultatie wordt overgegaan, blijven departementen vaak bij dezelfde instrumenten, omdat men die nu eenmaal kent. Er is meer behoefte aan diverse technieken bij departementen die minder goed georganiseerde burgers als normadressaten hebben. Om aan te zetten tot een meer doordachte consultatie van deskundigen en belanghebbenden lijkt een beleid nodig waarin consultatiecodes, opleidingen en monitoring een plaats krijgen. De kern van dat beleid zou echter niet tot een “vlucht in de procedures” moeten leiden. De hoofdzaak is dat consultaties erop gericht horen te zijn om juist kritiek te organiseren om het voorwerp van consultatie (de regeling) uiteindelijk sterker te maken. Dat vergt eerst en vooral een open houding ten opzichte van de uitkomsten van het consultatieproces.

Aandachtspunten

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

Aandachtspunt 1

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

Aandachtspunt 2

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

Aandachtspunt 3.

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

Aandachtspunt 4.

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

Aandachtspunt 5.

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

Aandachtspunt 6.

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

Aandachtspunt 7.

Wees steeds transparant over de resultaten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat parlement en geraadpleegde (uitvoerings)organisaties een waarheidsgetrouw verslag krijgen van de uitkomsten van de consultatieronde. Zorg ervoor dat in de toelichting bij regelgeving

duidelijk wordt wie is geraadpleegd en welke kritische opmerkingen zijn gemaakt omtrent te verwachten knelpunten in de praktijk.

Aandachtspunt 8.

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

Aandachtspunt 9.

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

Aandachtspunt 10.

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