

# Doelrealisatie Internetconsultatie

## Samenvatting en conclusies

### Aanleiding en doel van het onderzoek

Internetconsultatie is een vorm van consultatie, waarbij burgers, bedrijven en instellingen informatie krijgen over voorgenomen wetgeving en suggesties kunnen doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. De uitvoering van internetconsultaties vindt plaats via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Sinds de afronding van een rijksbreed experiment met internetconsultatie in 2011 maakt internetconsultatie structureel deel uit van het departementale proces voorbereiding van wetgeving. Na een aantal jaren ervaring te hebben opgedaan met internetconsultatie heeft het ministerie van VenJ een onderzoek laten verrichten om inzicht te krijgen in de mate waarin het instrument van internetconsultatie wordt gewaardeerd door burgers, bedrijven, instellingen en departementale medewerkers, maar ook in hoeverre de met het instrument beoogde doelen met betrekking tot het wetgevingsproces worden gerealiseerd. Het departement wenste ook inzicht te krijgen in de mogelijkheden om het instrument in het licht van die doelstellingen verder te versterken. Het doel van het onderzoek was het verwerven van inzicht in het doelbereik van internetconsultatie, de waardering van het gebruik van internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en departementale medewerkers en het doen van voorstellen tot mogelijke aanpassingen van internetconsultatie, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen.

### Onderzoeksvragen

#### A. Context en ontwikkelingen m.b.t. Internetconsultatie

1. Welke ontwikkelingen waren de afgelopen vijf jaar van invloed op Internetconsultatie en welke nieuwe ontwikkelingen zullen van invloed zijn op het gebruik van Internetconsultatie in de toekomst?

#### B. Proces en gebruik van Internetconsultatie

2. Hoe heeft de toepassing van Internetconsultatie door departementen zich in de afgelopen 5 jaar (zowel kwantitatief als kwalitatief) ontwikkeld?
3. Hoe vaak, op welke wijze en met welk doel waren burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties de afgelopen vijf jaar betrokken bij Internetconsultatie in het algemeen en bij de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) in het bijzonder?

#### C. Het bereik en de opbrengst van Internetconsultatie

4. Wat is het bereik van Internetconsultatie in de samenleving?
5. Welke opvattingen hebben burgers, organisaties en departementale medewerkers over de mogelijkheden en beperkingen van Internetconsultatie en hoe waarderen zij deze vorm van consultatie vanuit het perspectief van:
  - transparantie;
  - publieke participatie;
  - kwaliteitsverbetering van wetgeving;
  - versterking van het departementale voorbereidingsproces van wetgeving?
6. In hoeverre heeft Internetconsultatie een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van wetgeving?

#### **D. Meerwaarde en toekomst van Internetconsultatie**

7. Wat is alles overziende de meerwaarde van Internetconsultatie ten opzichte van andere consultatiemethoden en in relatie tot de doelen van Internetconsultatie: transparantie, participatie, kwaliteitsverbetering van wetgeving?
8. Hoe kan Internetconsultatie zich verder ontwikkelen, rekening houdend met in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten, kansen en toekomstige (technologische) ontwikkelingen?

### **Onderzoeksoopzet en methoden**

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden en -instrumenten ingezet:

- a) Negentien interviews met sleutelfiguren en experts.
- b) Een literatuur- en documentenstudie.
- c) Analyse van de website (kwantitatief) en de daarop beschreven afgeronde internetconsultaties.
- d) Digitale vragenlijst om de een indruk te krijgen van de bekendheid van Internetconsultatie onder burgers en organisaties.
- e) Digitale vragenlijst voor gebruikers (insprekers) van Internetconsultatie. Hierbij gaat het om burgers en betrokkenen bij organisaties die daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).
- f) Digitale vragenlijst voor departementale medewerkers betrokken bij Internetconsultatie over hun ervaringen met het inzetten van Internetconsultatie in het wetgevingsproces.
- g) Casestudies bij zes departementen.
- h) Scenario-ontwikkeling om over de ontwikkelde scenario's van gedachten te wisselen met twee focusgroepen bestaande uit burgers en of insprekers vanuit organisaties in een eerste groep en uit departementale medewerkers en experts in een tweede groep. In beide groepen is ook van gedachten gewisseld over de vraag inw elke richting Internetconsultatie zich zou kunnen en moeten ontwikkelen.

De verzamelde, geanalyseerde en besproken gegevens zijn in het licht van het op grond van literatuurstudie geformuleerde onderzoekskader vertaald in conclusies en in mogelijke richtingen voor verbeteringen.

Dat heeft alles overziende geleid tot de conclusies en aanbevelingen die in de volgende paragraaf worden beschreven.

### **Onderzoeksresultaten**

#### **A. Context en Ontwikkeling van Internetconsultatie**

##### ***Het aantal Internetconsultaties is toegenomen; de deelname per consultatie niet***

In de afgelopen jaren is een toename van het gebruik van Internetconsultatie te constateren. Dat betreft zowel een toename in het aantal keren dat Internetconsultatie is ingezet, alsook een toename van het aantal mensen dat gebruik maakt van de mogelijkheid van Internetconsultatie. Het aantal deelnemers per consultatie is niet toegenomen. Op meer dan de helft van de consultaties komt niet meer dan 5 reacties.

Uit de resultaten komt naar voren dat Internetconsultatie steeds sterker verankerd is in het wetgevingsproces. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt van Internetconsultatie afgezien. De houding ten opzichte van Internetconsultatie is binnen ministeries door de jaren heen positiever geworden.

Internetconsultatie is door de jaren heen uitgegroeid tot een gangbare methode voor raadpleging van burgers, organisaties en belangengroepen.

### ***(Internet)consultatie is onderwerp studie en modelontwikkeling***

Er is in de recente jaren een ontwikkeling te zien van consultatietheorie en -methodieken van consultatie. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot kanttekeningen bij de praktijk van Internetconsultatie. De rapportage over de resultaten van Internetconsultatie wordt vaak onvoldoende zichtbaar gemaakt. Deze constatering bevestigt dat er weliswaar participatie is, maar dat er nog onvoldoende transparantie is ten aanzien van het proces van Internetconsultatie en de verwerking van de reacties en de feedback daarop.

## **B. Proces en gebruik van Internetconsultatie**

### ***De voorbereiding van Internetconsultatie vergt methodische ondersteuning***

Internetconsultatie wordt in de meeste wetgevingsprocessen toegepast. Er is een heldere procedurebeschrijving beschikbaar die handzaam is samengevat in een tien-stappenmodel. Het voorbereiden van een Internetconsultatie en het plaatsen ervan op de website, wordt door de departementale medewerkers als redelijk eenvoudig gezien. Departementale medewerkers geven aan helder zicht te hebben op de doelen van Internetconsultatie. Over de website en het achterliggende ICT systeem zijn zij zeer tevreden (8,5 op een schaal van 10).

Toch blijkt er behoefte te zijn aan methodiek, die medewerkers houvast biedt bij het bepalen van de consultatievragen, de methoden van verwerking en analyse van de binnenkomende reacties en het systematisch interpreteren daarvan.

### ***De tijdsinvestering is in de meeste consultaties geen probleem***

Internetconsultaties worden geacht tussen vier en twaalf weken te duren. In de praktijk is dat eerder tussen vier en zes weken. Medewerkers die geraadpleegd zijn in het kader van de casestudies geven aan dat de Internetconsultatie naar hun oordeel binnen een vrij korte tijd te organiseren is. De feitelijke tijdsinvestering verschilt echter sterk tussen verschillende Internetconsultaties.

Het voorbereiden en plaatsen van een Internetconsultatie wordt door betrokken medewerkers weliswaar gezien als een taak die in betrekkelijk beperkte tijd te doen is. Iets anders is de werkdruk die er het gevolg van is. De binnenkomende reacties, de verwerking daarvan, de analyse en bespreking leveren soms veel werk op.

### ***Er is behoefte aan een scherper afwegingskader met betrekking tot de inzet van Internetconsultatie***

In de gesprekken met departementale medewerkers, betrokken bij de zes onderzochte cases, is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een scherper afwegingskader voor het nemen van het besluit om Internetconsultatie in te zetten of niet. Over die keuze is tot nu toe nog onvoldoende helderheid. Over de fase van wetgeving waarin Internetconsultatie wordt ingezet, of zou moeten worden ingezet, bestaan verschillende opvattingen. Deels zijn die verschillen gerelateerd aan de beleidsterreinen waarop de Internetconsultatie betrekking heeft. De mate waarin Internetconsultatie een meerwaarde oplevert, is mede afhankelijk van de ruimte die er is om een voorstel aan te vullen, of te verbeteren.

### ***Te vaak is onvoldoende zichtbaar wat er met de reacties gedaan wordt***

Burgers en organisaties die gebruik maken van de mogelijkheid tot Internetconsultatie zijn tevreden over het gebruiksgemak van de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Uit het digitaal vragenlijstonderzoek onder gebruikers (ingevuld door 171 respondenten) blijkt dat respondenten positief zijn over de mogelijkheid van Internetconsultatie en de vormgeving van de website. Iets meer dan de helft (57%) geeft echter aan geen zicht te hebben op wat er met de reacties wordt gedaan. Slechts 16% vindt op de website terug wat er met de reactie(s) is gedaan.

### ***Complexe juridische teksten activeren de insprekers niet***

Communicatie is in de analyse van de cases naar voren gekomen als een punt van aandacht. In een van de case studies, is nauw samengewerkt met een afdeling communicatie, om het proces van Internetconsultatie te ondersteunen. Die ondersteuning is niet beperkt gebleven tot de Internetconsultatie, maar ondersteunde het gehele proces van wetgeving. In de focusgroepen is het belang daarvan onderstreept en is aangegeven dat meer aandacht voor toegankelijke informatie, visualisatie en dergelijke het proces zou kunnen versterken en verdiepen.

## **C. Bereik en opbrengst van internet consultatie**

### ***Internetconsultatie is slechts onder een kleine groep mensen bekend***

Internetconsultatie is beperkt bekend. In een internet panelonderzoek bleek 18 % van de burgers die de vragenlijst over bekendheid hadden ingevuld (N=675) bekend te zijn met Internetconsultatie. Onder betrokkenen van organisaties lag dit percentage op 38% (N=385). Bekend zijn met is nog geen gebruik maken van. Bovendien is het aannemelijk dat onder leden van een internetpanel een Internetsite eerder bekend is dan onder willekeurige respondenten. Dat maakt het beeld mogelijk nog te optimistisch.

### ***Het streven naar grote, of juist liever heel gerichte deelname is een strategische keuze***

Ook de deelname aan Internetconsultaties is beperkt (in meer dan de helft van de consultaties worden minder dan 5 reacties gegeven). Daarnaast zien we ook voorbeelden waarbij grote aantallen reacties worden gegeven. Over het belang van de kwantiteit van de reacties wordt verschillend gedacht.

### ***Deelnemers aan Internetconsultatie vertegenwoordigen voornamelijk één laag uit de samenleving***

Uit het vragenlijstonderzoek onder gebruikers (N=171) blijkt dat de mensen die gebruik maken van de mogelijkheid van Internetconsultatie meestal hoog zijn opgeleid (89 procent) heeft een HBO of universitaire achtergrond. Onder hen zijn anderhalf keer zoveel mannen als vrouwen. Hun leeftijd is hoog (meer dan de helft is 55 jaar of ouder). Van hen neemt 58 procent deel vanuit een organisatie en 37% vanuit een particuliere positie. Dat jongeren nauwelijks bereikt worden, wordt door sommigen gezien als het gevolg van het feit dat jongeren zich op een andere manier op Internet manifesteren.

## **D. Meerwaarde en toekomst van Internet consultatie**

### ***De meerwaarde van Internetconsultatie kan veel beter zichtbaar worden gemaakt***

Het onderzoek wijst uit dat nagenoeg alle betrokkenen in dit onderzoek vinden dat Internetconsultatie bijdraagt aan transparantie en participatie in het wetgevingsproces. Over de invloed op de kwaliteit van wetgeving zijn de waarnemingen verschillend. Gebruikers van Internetconsultatie (burgers en organisaties) en experts zijn wat sceptischer dan de medewerkers van departementen die de Internetconsultatie inzetten. Internetconsultatie levert in de ogen van een grote meerderheid van de departementale medewerkers een duidelijke meerwaarde op ten opzichte van andere consultatiemethoden zoals mondelinge of schriftelijke raadplegingen en groepsbijeenkomsten. Er wordt een breder publiek bereikt en de reacties geven aanleiding tot verbetering van wetten en regels.

### ***Ontwikkeling van Internetconsultatie sinds het experiment (2009-2011)***

In vergelijking met de resultaten van de eerdere evaluatie van Internetconsultatie, uitgevoerd in 2011, wordt een grote toename geconstateerd van het aantal Internetconsultaties per jaar. De tevredenheid over de mogelijkheid van Internetconsultatie is groot. In 2011 bestond er onder veel ambtenaren in de geraadpleegde ministeries nog scepsis ten aanzien van de meerwaarde van Internetconsultatie; nu is de waardering voor de opbrengst ervan in de meeste gevallen groot. In vergelijking met de eerdere evaluatie wordt de factor tijd nu veel minder als probleem gezien. Nog steeds is er behoefte aan een helder afwegingskader, maar de vraag lijkt te zijn verschoven van "wanneer zetten we wel Internetconsultatie in" naar "wanneer zetten we Internetconsultatie niet in". Internetconsultatie niet inzetten is steeds minder een optie.

## **E.       Verbeteringsrichtingen**

### ***Bekendheid bevorderen***

- Internetconsultatie is nog onvoldoende bekend en voor zover het bekend is, is dat slechts onder een beperkte groep mensen (hoog opgeleide ouderen). Gerichtte publiciteit in publieke media en vakbladen kan een groter publiek bereiken.
- Afhankelijk van de doelen van een specifieke Internetconsultatie moeten passende strategieën worden gekozen om zo relevante doelgroepen op de Internetconsultatie te attenderen.
- Het bereiken van de doelgroepen is een eerste stap; het doel is echter om de participatie te bevorderen. Bekendheid is daartoe een eerste vereiste, motivatie een tweede. Ook aan die motivatie zou via media en via feedback in lopende consultaties gewerkt moeten worden.

### ***Afwegingskader***

- Ontwikkel een helder schematisch overzicht (flowchart of beslisboom) van het proces van afwegingen dat doorlopen moet worden om tot inzet van Internetconsultatie te besluiten, of er juist vanaf te zien.

### ***Methodische aanpak***

- Het proces van Internetconsultatie vraagt om een methodiek die aangeeft in welke gevallen welke aanpak van Internetconsultatie en stappen daarbinnen uitvoerbaar en zinvol zijn.
- Een methodiek als de bovengenoemde wordt niet vanzelf toegepast. Om dat te bewerkstelligen is een proces van professionalisering nodig van diegenen die een rol vervullen in de toepassing van Internetconsultaties.

### ***Interactie***

- Internetconsultatie kan een betere rol vervullen in het wetgevingsproces als de communicatie met burgers en organisaties integraal en planmatig wordt benaderd gedurende het hele proces van wet- en regelgeving.
- In gevallen van gevoelige beleidsterreinen of indien doelgroepen moeilijk bereikbaar of te motiveren zijn (jongeren, sociaal zwakkeren, mensen met een taalachterstand) kan ook de inzet van analyses van Big Data via social media, of anderszins een oplossing bieden om ook diegenen te horen, die Internetconsultatie niet weten te vinden of te benutten.

### ***Feedback***

- Om duidelijk te maken dat waarde gehecht wordt aan inspraak via Internetconsultatie, om respectvol om te gaan met de insprekers, en "last but not least" om de deelname aan Internetconsultatie te stimuleren, is tijdige, heldere, concrete op de doelgroepen gerichte feedback in de vorm van een verslag, of een

andere vorm essentieel. Zo 'n terugkoppeling moet een standaard onderdeel van het proces zijn.

### ***Benutten van technologische ontwikkelingen***

In de toepassing van Big Data technieken zien de onderzoekers mogelijkheden om informatie en opvattingen te verzamelen onder en van groepen in de samenleving die met behulp van Internetconsultatie moeilijk te bereiken zijn (bijvoorbeeld jongeren en lager opgeleiden). Hoewel (nog) niet gerelateerd aan Internetconsultatie zijn in Nederland verschillende experimenten met het toepassen van Big Data technieken in gang gezet. Het is zeer de moeite waard om het proces en de resultaten van dergelijke initiatieven te volgen en te analyseren op de toepassingsmogelijkheden bij consultatie in het algemeen en Internetconsultatie in het bijzonder.