Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een kijkje in de kaarten van de wetgever: de moeizame ontwikkeling naar een werkelijk transparant en toegankelijk wetgevingsproces

W.J.M. Voermans

> *'The best weapon of a dictatorship is secrecy, but the best weapon of a democracy should be the weapon of openness' – Niels Bohr*

1. De stukken- en nummerjungle van het Nederlandse wetgevingsproces

Kijk, het is er natuurlijk allemaal wel … in beginsel. Alle architectuur, techniek, instrumenten en regels die van ons Nederlandse wetgevingsproces een glazen huis zouden moeten maken,[1] – we hebben het. Er is elektronische toegang tot regelgeving van de centrale[2] en decentrale overheid, toegang tot wetsvoorstellen en andere overheidsstukken in voorbereiding of in behandeling, er zijn geavanceerde elektronische wetgevingsondersteuningssystemen, werk- en kennisbanken, online raadpleegbare expertisecentra,[3] we hebben een systeem voor elektronische consultatie, noem maar op. We zijn zelfs wereld- en Europees kampioen op het gebied van elektronische participatie in de *VN E-participation indices* van 2012 en 2014,[4] maar of het daarmee nou eenvoudig is om als buitenstaander je weg naar de relevante informatie te vinden? Dat is iets anders. Transparantie en toegankelijkheid blijken dan soms andere dingen – want het Nederlandse wetgevingsproces mag dan transparant en toegankelijk lijken – toegankelijk is het toch vooral eigenlijk voor ingewijden, met name voor de wetgevingsactoren (ministeries, Raad van State, Staten-Generaal, c.a.) zelf.

1.1 Het wetgevingsveen: een paar voorbeelden

- *Wat bedoel ik daarmee? Laat ik drie willekeurige voorbeelden geven.*

Stel, ik ben benieuwd, op basis van wat ik allemaal hoorde op radio en tv, welke wijzigingen er aanstaande zijn in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ik

1 Naar de beeldspraak van M. Ramlal, *Naar een glazen wetgevingshuis* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011; een dissertatie die handelt over transparantie van het Nederlandse wetgevingsproces.

2 Maar ook tot EU-regels (http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law.html) en internationale regels uit verdragen (ondergebracht in de verdragendatabank van Overheid.nl: https://verdragenbank.overheid.nl/nl).

3 De belangrijkste daarvan is het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken met daarop het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving, de Aanwijzingen voor de regelgeving, het Draaiboek voor de regelgeving en de Schrijfwijzer Memorie van toelichting. Zie https://www.kcwj.nl/.

4 Zie S.D. Broek e.a., *Doelrealisatie Internetconsultaties*. Rapport van een onderzoek in opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

hoorde ook iets over de Eerste Kamer en dat daar over het voorstel werd gesproken. Argeloos begin ik mijn zoektocht in Google. De zoekopdracht 'Wet openbaarheid van bestuur wijziging' stuurt me ten eerste naar de website van de Eerste Kamer, en ook (naast nog wat websites van wederverkopers) naar die van Officiele Bekendmakingen. Toegegeven: op de manier waarop Google treffers en websites indiceert, heb je als overheid weinig invloed. Op de website van de Eerste Kamer leer ik dat er een wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik is aangenomen die op 23 augustus 2016 in het *Staatsblad* is gepubliceerd. Dat is ook wat ik terug zie bij de officiële publicaties. Wat ik ook probeer, meer krijg ik niet te zien. O, maar natuurlijk. Wellicht zoek ik via de verkeerde ingang. Wat als ik het eens probeer via Overheid.nl? Bij de pagina 'Wetgeving in wording' word ik op die site geconfronteerd met een aantal knoppen (best nog heel ingewikkeld) met beperkte selectiemogelijkheden. Onder 'bestuur/Rijksoverheid' en 'wet' hoop te zien of er wijzigingen van de Wob in de maak zijn. Je moet wel aangeven welk departement die wetgeving voorbereidt anders werkt het niet en je mag maar één departement kiezen (wie verzint het om op een publieksite dat soort dingen uit te vragen, maar alla). Ik gok op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Overheid.nl laat me dan weten dat het ministerie van BZK 0 (nul) wetten voorbereidt.[5] Gek, want ik dacht toch echt … Wellicht vergiste ik me in de beleidsonderwerpkeuze die ik door moest geven. Ik probeer het nog een keer onder 'Bestuur en organisatie'. Dát leidt tot een treffer: de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer – die is net aan de consultatie toe … Hopeloos die zoektocht, en enige indicatie van de voorziene fundamentele herziening van de Wet openbaarheid van bestuur krijg je nergens te zien. Als je daarover iets aan de weet wil komen, dan moet je natuurlijk maar even weten dat er in 2012 een initiatiefwetsvoorstel door Tweede Kamerleden Voortman en Van Weyenberg, met daarin regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid), is ingediend, die eigenlijk een heel nieuwe Wet openbaarheid van bestuur inhoudt. Dat stuk is dan weer te volgen als je het Kamerstukkennummer kent (*Kamerstukken* 33328), en, omdat de Eerste Kamer een heel goede website heeft, kun je onder de balk 'Stand van Zaken' zien hoever het met de behandeling staat.[6] Op de website van de Tweede Kamer heb je zo'n voortgangsoverzicht niet: daar kom je als niet-ingewijde al helemaal niet aan de weet wat de stand van zaken is. Het wetsvoorstel open overheid en de behandeling was ten tijde van de Tweede Kamerbehandeling voor een buitenstaander dan ook nauwelijks vind- of volgbaar. Maar hoe goed die website van de Eerste Kamer ook is, als je niet weet dat er een voorstel is met de titel Wet open overheid, dan kom je er niet achter wat er aanstaande is met de Wet openbaarheid van bestuur en al helemaal niet waar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich zorgen over maakt. Wat voor een buitenstaander evident is: informatie over twee majeure wijzigingen in eenzelfde wet in een tijdbestek van minder dan twee jaar zou wellicht iets met elkaar te maken kunnen hebben en daarom op één plek moeten worden

5 Geraadpleegd op 29 maart 2017.

6 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_voortman.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

gepubliceerd dan wel naar elkaar moeten verwijzen. Maar dat gebeurt niet. En de wetgevingskalender op Overheid.nl (werkelijk een onbruikbare website) is van alles en nog wat, maar géén kalender.

- *Overdrijf ik? Is dat Wob-voorbeeld juist een uitzondering? Nee.*

Tweede voorbeeld. Ik wil weleens weten wat er gebeurt met de uitslag van het Oekraïnereferendum van 2016. Google gooit – op 22 februari 2017 – van alles in mijn richting, maar niets over een debat dat de regering daarover met de Tweede Kamer heeft. Nu zag ik een paar dagen eerder in de krant dat er een Kamerdebat over zou komen. Wat gaat de regering doen – volgens welke techniek? Ik wend me tot de website van de Tweede Kamer en toets mijn zoekvraag in. Dat levert een spaghettibrij van vindplaatsen op met Kamervragen uit 2015,[7] dingen over debatten uit 2016; rijp en groen. De informatie is nauwelijks gesystematiseerd en al helemaal niet geordend op een manier waarop een buitenstaander snel vat krijgt. Enfin, daar was het me niet om te doen. Ik wilde weten wanneer de Kamer over het lot van het Associatieverdrag met Oekraïne zou vergaderen. Bij 'Referendum Oekraïneverdrag' wordt (en dan moet je eigenlijk al best een beetje doorzoeken), als laatste vergadering een debat van 8 november 2016 over de uitslag van het Oekraïneverdrag gegeven.[8] Dat kan het – we schrijven eind februari 2017 – natuurlijk niet zijn. Wanneer je echter het wat preciezere 'Oekraïne Associatieverdrag' intikt, dan krijg je bij 'vergaderingen' nog steeds niet te zien dat er op de avond van 21 februari een debat was. Dat staat pas na dat debat vermeld bij 'Nieuws' tussen een aantal volstrekt verouderde stukken uit maart 2016 over het Associatieverdrag en de vrolijke aankondiging (ook onder 'Nieuws' als item 2) dat de parlementsvoorzitter van Oekraïne op 2 maart 2016 langs is geweest. En de niet-kalender van de wetgevingskalender van Overheid.nl geeft hier al helemaal niet thuis ('internationale samenwerking', 'wet', 'ministerie van Buitenlandse Zaken': 0 (nul) treffers).

- *Gewinkeld in de voorbeelden? Nee hoor.*

Een derde en laatste voorbeeld: hoe zit het nou met dat niet meer elektronisch stemmen en stemmen tellen? Dat is een heet hangijzer op het ogenblik van schrijven met de aanstaande verkiezingen van 15 maart 2017 voor de deur. Nu stuiten we via Google ineens wel op een pagina van de Tweede Kamer, met de titel 'Stemmen tellen met de hand'.[9] Daarop staan de wederwaardigheden vermeld van het niet langer elektronisch stemmen, vervolgens gaat er een stukje over de commissie-Van Beek die in 2013 voorstelde dat burgers tijdens verkiezingen zelf hun ingevulde stembiljet printen en in een stembus stoppen, waarna alle stembiljet-

7 Bovenaan de lijst staat een antwoord van 29 oktober 2015: 'Antwoord op vragen van de leden Verhoeven en Omtzigt over het bericht van de Kiesraad "Groen licht voor referendum over Associatieovereenkomst Oekraïne".' Bepaald niet het belangrijkste document in het gehele debat over het Oekraïnereferendum.

8 https://www.tweedekamer.nl/zoeken?qry=oekraine+referendum&fld_tk_categorie=vergaderingen&dpp=15&clusterName=Vergaderingen.

9 https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/verkiezingen-2017/stemmen-tellen-met-de-hand.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

ten elektronisch geteld zouden worden, er wordt wat verteld over de motie-Taverne (die al in 2012 aan de orde was) en een paar zinnen zijn gewijd aan de discussie die in januari 2017 ontstond over het gebruik van computers bij het vaststellen van de definitieve verkiezingsuitslag. 'Het uitslagensysteem zou eenvoudig zijn te hacken. Daarom verloopt het stemproces op 15 maart weer volgens het aloude recept: volledig handmatig.' Dit is een voorbeeld van systematisch geordende informatievoorziening, zij het ... dat de informatie volgtijdelijk verkeerd is opgenomen (motie en stemming over de motie-Taverne (2012) gaat in de tijd aan het laatste rapport van de commissie-Van Beek vooraf (2013), en gaat ook over iets anders). Daarbij, deze Tweede Kamer-pagina's betreffen voorlichting over verkiezingen, ze zijn weer niet gelinkt met de actuele discussies. De stukken van de commissie-Van Beek of links naar de Kamerstukken over het weer geheel handmatig tellen zijn er niet te vinden, en wie wil weten wanneer erover vergaderd wordt komt al helemaal niet aan zijn trekken. Onvindbaar. Zonder intieme kennis over de nummers van de stukken, de titels van de voorstellen, of wetenschap over hoe de Regeling (agendering) van de Kamer werkt, vind je weinig meer dan ongestructureerde brij. De ergerlijke neiging die departementen hebben om, toch nog gedeeltelijk volgens eigen recept, stukken zoals wetsvoorstellen, brieven en nota's zonder Kamerstuknummer te publiceren heeft – met alle goede bedoelingen die er ongetwijfeld achter zaten – het zoeken alleen nog maar lastiger gemaakt. Te peilen wanneer er over een onderwerp in de Eerste en Tweede Kamer gepraat gaat worden vergt al helemaal hyperspecialistische kennis. Alles is dan wel voorhanden maar in de megawebsites van Overheid.nl, is nog maar weinig te vinden. De organisaties die wel wat publieksvriendelijker/toegankelijker zijn opgezet, hebben dan weer zo hun eigen uitgangspunten en structuren – ze verwijzen ook niet optimaal door naar elkaar. Er wordt de laatste jaren soms zorgelijk gesproken over lobbyisten, belangenmakelaars rondom het Binnenhof en Plein die proberen beleids- en wetgevingsprocessen te beïnvloeden.[10] Daar moeten we zeker aandacht voor hebben. Maar misschien moeten we proberen te begrijpen dat wil je invloed uitoefenen op het wetgevingsproces, erover meedenken en meepraten, dat eigenlijk op het ogenblik nauwelijks kan zonder een gespecialiseerde intermediair die weet waar en wanneer er over een onderwerp wordt gepraat in de Tweede of Eerste Kamer, hoe het zit met alle relevante stukken of posities van partijen, en waar de kritische momenten zitten. Door de op elkaar gerichte houding van de wetgevingsactoren, en de daarop afgestemde parlementaire informatievoorziening, kom je daar als gewoon mens niet achter. Een leek heeft in Nederland zowat een lobbyist nodig om zijn zaak te dienen, zoals we in de achttiende en begin negentiende eeuw een procureur nodig hadden om een brief aan de overheid te sturen.[11]

10 Zie het recente boek van A. Korteweg & E. Huisman, *Lobbyland; de geheime krachten in Den Haag*, Amsterdam: Uitgeverij De Geus 2016.

11 Daar gaat artikel 5 van de Grondwet over: je mag tegenwoordig ongeprocureerd een verzoek aan de overheid richten.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

- *Dat zou een wereld- en Europees kampioen transparantie toch beter moeten kunnen.*

In dit artikel loop ik een aantal ontwikkelingen in eigen land en in andere landen langs die het verhogen van de transparantie van het wetgevingsproces tot doel hebben. Dat wordt een korte schets – een *tour d'horizon* vol met gaten, die niet veel meer ambieert dan een indruk te geven. Voor mij is bij die behandeling wel steeds het uitgangspunt dat transparantie van het wetgevingsproces geen doel op zich is, het is slechts een middel om de toegankelijkheid van het wetgevingsproces – en dat dan in termen van de mogelijkheden om goed geïnformeerd te kunnen meeweten, meedenken en wellicht zelfs deel te kunnen nemen (participatie) – te borgen of te verhogen. Voor het draagvlak – de legitimiteit – van wettelijke regels zijn transparantie en de daardoor mogelijk gemaakte participatie van burgers (rechtstreeks of via hun vertegenwoordigers) van groot belang. Transparantie komt daarnaast ook de kwaliteit van regels ten goede, zo laten Coglianese, Kilmartin en Mendelson zien.[12] In het tijdperk van de internetburger meer dan ooit tevoren. Een tweede uitgangspunt is dat een zo hoog mogelijke transparantie van het wetgevingsproces geen hebbedingetje is, maar een harde democratisch rechtsstatelijke eis, die gedeeltelijk wordt uitgedrukt in normen in onze Grondwet,[13] wetten,[14] en direct en indirect ook in verdragen.[15] Ik beschouw dat in het vervolg van het stuk min of meer als een gegeven.

De bijdrage kent twee luiken. Het eerste is transparantie, het tweede participatie. Het een is voorwaardelijk aan het ander: transparantie is noodzakelijk om je zin-

12 C. Coglianese, H. Kilmartin & E. Mendelson, *Transparency and Public Participation in the Rule Making Process*, University of Pennsylvania Law School 2008. https://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/transparencyReport.pdf (geraadpleegd 29 maart 2017).

13 O.a. art. 110 Grondwet en andere bepalingen.

14 Denk aan de Bekendmakingswet, Algemene wet bestuursrecht, Kieswet, Wet openbaarheid van bestuur, Gemeentewet, Provinciewet, etc.

15 Onder art. 10 EVRM en de daarop gebouwde jurisprudentie houdt het EHRM het erop dat vrijheid van meningsuiting en -vergaring gedeeltelijk ook een recht 'om te weten' jegens de overheid inhoudt. Zie S. Hugelier, 'Freedom of expression and transparency', *Jura Falconis* 2010-2011 (47), afl. 1, p. 61-91. Dat recht te weten wordt dan meestal opgehangen aan de pers en persvrijheid. Zoals het Hof het in de *Lingens*-zaak uitdrukte: 'Freedom of the press affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of political leaders. More generally, freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society', EHRM 8 juli 1986, 9815/82, par. 42 (*Lingens t. Oostenrijk*). Dat betekent, volgens het Hof, niet dat iedereen daarmee een recht op toegang heeft tot alle informatie onder de hoede van de overheid (zover gaat het Hof nog niet, zie EHRM 14 april 2009, 37374/05 (*Társaság a Szabadságjogokért t. Hongarije*)), maar wel dat de overheid informatie die gedeeld kan worden, die ook actief deelt (en er bijvoorbeeld geen onnodige beletselen aan in de weg legt, zie EHRM 26 maart 1987, 9248/81 (*Leander t. Zweden*)). Toegepast op het wetgevingsproces mogen we hierin een opdracht tot transparantie lezen, een beetje zo'n zelfde als die wordt uitgedrukt in art. 110 van de Nederlandse Grondwet. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat wel een voor iedereen claimbaar recht van inzage van documenten, neergelegd in art. 42. Dat recht heeft natuurlijk alleen betrekking op documenten die worden beheerd door instellingen van de Europese Unie, maar onder omstandigheden kunnen dat ook Nederlandse instellingen werkend in 'EU-dienst' zijn. Art. 11, met name lid 2 en 3, van het EU-Verdrag verplichten Europese instellingen tot transparante besluitvorming en transparant optreden.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

vol te kunnen informeren over onderwerpen, posities en stadia in een wetgevingsproces. Pas dan kun je ook zinvol participeren. Zo bezien is transparantie van het wetgevingsproces geen doel op zich. Het is eerder een middel om de toegankelijkheid van het wetgevingsproces te borgen of te verhogen. Die toegankelijkheid is wezenlijk. Voor het draagvlak – de legitimiteit – van wettelijke regels zijn transparantie en de daardoor mogelijk gemaakte participatie van burgers (rechtstreeks of via hun vertegenwoordigers) van groot belang. Ik zal dat aan de hand van de gecombineerde behandeling van de onderwerpen transparantie en participatie in deze bijdrage duidelijk proberen te maken.

2. Transparantie van wetgevingsprocessen

In een ideale wereld hoef je geen Wob-verzoek te doen om informatie die in het kader van de voorbereiding van wetgeving een rol speelt op te vragen. Een enkele keer gebeurt dat weleens in Nederland, zoals de keren dat naar de vergoedingen voor NMa-bestuurders werd gevraagd toen er ook over normering van salarissen (Wet normering topinkomens) werd nagedacht, of Wob-verzoeken over de kosten van het Koningshuis ten tijde van de behandeling van de begroting.[16] Die verzoeken zeggen weinig over de transparantie van het wetgevingsproces. Ze zijn zeldzaam en meestal is het gewoonweg toeval – beter: coïncidentie – dat er een Wob-verzoek naar documenten wordt gedaan die ook in een lopend wetgevingsproces van belang zijn.

Toch zijn er wel vragen te stellen bij de transparantie van ons wetgevingsproces, zoals ik dat al in de inleiding deed. Technisch gezien is het Nederlandse wetgevingsproces op het niveau van de centrale overheid best transparant, maar niet altijd op een manier die een optimale toegankelijkheid voor betrokkenen en geïnteresseerden garandeert. Want daar draait het bij transparantie altijd om: het toestaan dat derden buiten dat proces meekijken naar wat degenen binnen een proces doen. Grimmelikhuijsen, die proefschriftonderzoek naar de relatie tussen transparantie en vertrouwen deed, definieert in dat verband transparantie treffend als:

> 'Transparency is the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organisation.'[17]

Twee elementen dus: de beschikbaarheid van informatie, maar – element twee – dan wel met het doel om externe actoren in staat te stellen mee te kijken, te controleren of zelfs mee te doen.

16 Dat gebeurde o.a. in 2012, zie http://www.ninefornews.nl/rapport-over-kosten-koningin-beatrix-blijft-geheim/.

17 S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency and Trust: An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government* (diss. Utrecht). Utrecht 2012, p. 56.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

2.1 Transparantie in vergelijking

In 2012 mochten we in Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een vergelijkend onderzoek uitvoeren naar het prestatievermogen van het Nederlandse wetgevingsproces. Daarbij bekeken we onder andere hoe de snelheid, efficiency en transparantie van dat Nederlandse wetgevingsproces zich verhoudt tot dat van andere West-Europese landen zoals Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.[18] Een opmerkelijke trend die te lezen viel uit dat onderzoek was dat diverse politieke instituties binnen de wetgevingsprocessen van de onderzochte landen zichzelf steeds meer horizontaal organiseren – dat wil zeggen pogingen doen om op een gelijkwaardige manier met burgers en belanghebbenden in contact te komen.[19] Landen lijken niet alleen, met de middelen die hen ten dienste staan (denk aan ICT), de ambitie te hebben hun wetgevingsproces efficiënter te maken, zij lijken ook vooral te willen voldoen aan de eis van een transparanter, moderner, inclusiever, kortom een democratischer, wetgevingsproces.[20] In de drie onderzochte landen zoeken actoren (voornamelijk parlement en regering) in het wetgevingsproces naar nieuwe manieren om effectief met burgers en belanghebbenden in contact te treden. We stelden in 2012 vast dat Nederland op dit gebied nog relatief veel mogelijkheden onbenut laat. Want als het gaat om transparantie, kan Nederland in vergelijking met andere landen nog veel leren van de *e-democracy portals* waar diverse andere Europese landen reeds ruime ervaring mee hebben. Op zo'n e-portal is op een toegankelijke manier alle informatie die van belang is voor een onderwerp (waarover wetgeving aanstaande is – maar soms ook eerder) samengebracht. Het organisatie- en structureringsprincipe van de informatie is daarbij vooral gericht op het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Er is uitleg, er is doorverwijzing naar informatie die bij andere partners te vinden is, informatie is gestroomlijnd (belangrijkste informatie eerst, etc.), er zijn wetgevingskalenders aan gekoppeld die toestaan in detail te volgen wanneer wat besproken wordt in het parlement et cetera. De Finse portal is zelfs al toe aan een tweede versie.[21] Die Finse portals bieden ook allerhande mogelijkheden tot actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en experts, uiteenlopend van inbreng van eigen initiatieven, wijzigingsvoorstellen, ideeën tot zelfs teksten. Ook in het Verenigd Koninkrijk worden burgers en belanghebbenden intensief

18 W. Voermans, H.-M. ten Napel (red.), M. Diamant, M. Groothuis, B. Steunenberg, R. Passchier & S. Pack, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*, Den Haag: WODC 2012, https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/20333.

19 Zie over dit verschijnsel Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Horizontaal met verticaal verbinden; de reacties op vertrouwen op democratie*. Den Haag 2011.

20 In Nederland pleitte de Raad voor het openbaar bestuur reeds in 2010 voor meer invloed voor burgers op beleid en besluitvorming. Zie: Rob, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag 2010, p. 45 e.v. Vgl. ook Rob, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Den Haag, 2012.

21 Overigens zijn de Finnen op hun beurt weer geïnspireerd door het hypermoderne Estland, waar zelfs *e-voting* reeds ingeburgerd is. Zie bijvoorbeeld de website van de Estse E-Governance Academy www.ega.ee.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

betrokken bij het wetgevingsproces. Via het *e-petitioning system* kan eenieder invloed uitoefenen op de wetgevingsagenda van de regering.[22] Voor burgers is het eenvoudig om via *The Bill index database* informatie op te vragen over lopende wetsvoorstellen en deze te volgen in verschillende fasen van het proces.[23] Iedereen kan zich via deze portals ook proactief laten informeren over nieuwe ontwikkelingen. Overigens is transparantie geen haarlemmerolie. De zegeningen ervan worden weleens worden overschat – transparantie is een veelvormig verschijnsel.[24] Er bestaat ook niet een direct causaal verband tussen (hogere) transparantie en (meer) vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.[25] Wat wel vaststaat is dat, tegen de achtergrond van de democratische eisen die we tegenwoordig aan het wetgevingsproces en de bestaande technische mogelijkheden stellen, de behoefte aan transparantie groter is geworden.

De ervaringen van de andere landen die in het onderzoek uit 2012 betrokken waren, mogen we ook niet voetstoots als maat der dingen nemen. Zo is het binnen wetgevingsprocessen, in Nederland en andere landen, soms van belang dat bepaalde informatie of zaken juist niet openbaar zijn. Gesloten deuren kunnen in verschillende fasen van het wetgevingsproces juist heel functioneel zijn. Zo kent het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) mogelijkheden om vergaderingen met gesloten deuren te houden, commissies in te stellen die helemaal niet in het openbaar vergaderen, en ook te besluiten bepaalde informatie geheim te houden.[26] In het zo transparante Finland is het zelfs regel dat vergaderingen van de parlementaire commissies niet toegankelijk zijn voor publiek en media.

Overigens hoeft een grote openbaarheid en transparantie van het wetgevingsproces niet te leiden tot vertragingen. Het onderzoek uit 2012 laat zien dat het vergroten van de transparantie van het wetgevingsproces in Finland, Slovenië en – ook enigszins – in het Verenigd Koninkrijk de efficiency en snelheid van die processen niet heeft beïnvloed. De actoren en processen hebben zich daar in korte tijd op ingesteld, zo geven de buitenlandse respondenten in het onderzoek te kennen.

3. Participeren in wet- en regelgevingsprocessen

In moderne staten staat het bestuur om een aantal redenen voor de noodzaak het publiek steeds intensiever bij de rechtsvorming via regelgeving te betrekken.[27] Democratisch gelegitimeerde wetgevers, zoals regering en Staten-Generaal, provinciale staten of gemeenteraden, om er enkele te noemen, missen bijvoorbeeld

22 http://epetitions.direct.gov.uk/.
23 http://www.legislation.gov.uk/new.
24 E. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2012.
25 Grimmelikhuijsen 2012.
26 RvOTK, hoofdstuk XIIA bijvoorbeeld.
27 Zie over het machtiger wordende bestuur in de bestuursstaat o.a. E.A. Posner & A. Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford: Oxford University Press 2010.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

het apparaat, de kennis en de tijd om alle regels waarmee onze modificerende wetgever de samenleving en de markt stuurt, zelf te kunnen vaststellen. Voor wie wil meepraten of meedenken over regels die de regering of een minister/staatssecretaris ('het bestuur') vaststelt, is er niet de toegang via de directe inbrengroute van volksvertegenwoordigers of die van het openbare gedeelte van het formele wetgevingsproces (art. 81-88 Gw). Gedelegeerde regelgeving wordt meestal door niet democratisch gekozen besturen, via een niet helemaal openbare procedure vastgesteld. Om de, zogeheten, democratische tekorten bij dat soort 'bestuursregelgeving' op te lossen, wordt tegenwoordig vaak gekeken naar vormen van publieksparticipatie en consultatie tijdens het proces van voorbereiding van die regels.[28] De grenzen tussen consultatie en participatie bij wetgeving zijn overigens vloeiend. Het basisidee is dat bij vormen van publieke participatie niet louter sprake is van het ophalen van zienswijzen (zoals bij consultatie), maar dat er ook daadwerkelijk iets gebeurt met de inbreng – dat er een daadwerkelijk effect is op de besluitvorming. Een theoretisch onderscheid, want in de praktijk lopen de twee vormen vaak in elkaar over.

In Nederland zet de regering hier de laatste jaren sterk in op het vergroten van participatie en consultatie in het voorbereidingsproces van regelgeving, om een veelvoud van redenen.[29] Op een wat wonderlijke manier lijken die inspanningen de zucht naar participatie alleen maar te hebben vergroot. Techniek – vooral ICT – maakt allerlei vormen van participatie en consultatie bij regelgevingsprocessen eenvoudiger, en burgers zijn ook vertrouwd geworden met allerlei (online) vormen van meepraten en meedenken in allerlei (internet)gemeenschappen. Ze verwachten daarom ook mee te kunnen praten en mee te kunnen denken over overheidsbesluitvormingsprocessen, zoals wetgevingsprocessen.

De verwachtingen van publieke participatie, onder andere bij het voorbereiden van regelgeving, zijn dan ook hooggespannen. Potentieel kan het bijdragen aan het oplossen van democratische tekorten bij regelgeving en, zoals Harlow en Rawlings het uitdrukken: it 'encourage(s) civic voluntarism'; met andere woorden, het creëert mogelijk een groter draagvlak door die betrokkenheid.[30]

28 Zie voor een overzicht o.a. H. Pünder, 'Democratic Legitimation of Delegated Legislation – A Comparative View on The American, British and German Law', *International and Comparative Law Quarterly* 2009 (58), p. 353-378.

29 De hierna volgende paragrafen zijn gedeeltelijk overgenomen uit mijn preadvies *Besturen met regels, volgens de regels* geschreven voor de jaarvergadering van Vereniging voor bestuursrecht (VAR) op 19 mei 2017.

30 C. Harlow & R. Rawlings, *Law and Administration* (3rd edition), Cambridge: Cambridge University Press 2009, p. 175 – het citaat dat hier wordt weergegeven, komt uit een rapport van de Public Administration Select Committee (PASC) van het Britse Lagerhuis, *Public Participation: Issues and Innovations*, HC 373, 2000/1.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

Participatie[31] van belanghebbenden bij regelgeving is dus ook een middel tot een doel. Het begint bij meeweten. Meeweten is vervolgens voorwaarde voor meedenken – en juist dat meedenken is, zoals ik al eerder aangaf, wezenlijk voor het draagvlak van regels.[32] Om burgers en belanghebbende partijen werkelijk te betrekken bij het vaststellen van regels, is naast transparantie ook een open, responsieve houding van de overheid nodig.[33] Daar moet je je als overheid open en ook kwetsbaar voor durven openstellen; burgers en belanghebbenden mee laten denken heeft alleen zin als er nog iets aan te passen valt. Publieke participatie organiseren bij wijze van uitleg over beleid of een voorstel waartoe in wezen al is besloten heeft weinig zin; het zal eerder bijdragen aan afname van draagvlak dan aan de toename ervan. Dit klinkt allemaal mooi in theorie, maar het ontplooien van een open en kwetsbare houding op een moment dat alles nog open ligt, is in de (politieke) praktijk, zeker in een coalitie- en polderland als Nederland, erg lastig. Desalniettemin behoort brede consultatie tot de goede gebruiken van de voorbereiding van wetgeving.

3.1 Internetconsultatie

Als aanvulling op de al bestaande consultatiepraktijk is tegenwoordig ook de internetconsultatie vast onderdeel van het voorbereidingsproces van wetgeving geworden. Sinds 2011 worden de meeste wetsontwerpen via internetconsultatie voorgelegd aan burgers, bedrijven en instellingen;[34] tot die verplichting besloot het kabinet na een succesvolle eerste proef in 2009.[35] Ook over ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen kan elektronisch worden geconsulteerd en dat gebeurde ook regelmatig tussen 2009 en 2011. Internetconsultatie voorziet in een behoefte, stelt het kabinet in 2011 na een evaluatie vast.[36] Het verhoogt de transparantie van het wetgevingsproces en is vooral ook effectief in gevallen waarin rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen aan de orde zijn in het voorstel. De geconsulteerden waren positief, departementale medewerkers wat minder. Zij waren in 2011 nog wat bang voor een te groot capaciteitsbeslag, zeker waar het betrof de noodzaak terug

31 Van Aeken legt een onderscheid aan tussen *consultatie* in publieke besluitvorming zoals voorbereide regelgeving en *participatie*. Participatie begint daar waar deelnemers min of meer *zelf* actief een rol gaan spelen in de besluitvorming en hun inbreng niet een min of meer afgeleide is van een andere speler (de grens blijft natuurlijk altijd een enigszins grijs gebied). Van Aeken onderscheidt tien methoden van consultatie en vijf van daadwerkelijke participatie. De indeling is min of meer geïnspireerd op de 'participation ladder' en de fameuze 'Eight rungs on the ladder of citizen participation' van S.R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 1969 (35), afl. 4, p. 216-224. Zie K. van Aeken, 'Does participatory governance travel well? Local interpretations in countries neighbouring the EU', *Sociology and Anthropology* 2015.

32 Zie daarover E.A. Lind & C. Arndt, *Perceived Fairness and Regulatory Policy; A Behavioral Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Regulatory Policy Working Papers, nr. 6. Parijs: OESO 2016.

33 Zie Lind & Arndt 2016.

34 Zie de website https://www.internetconsultatie.nl/(laatst geraadpleegd op 8 februari 2017).

35 Zie Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving van 17 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 29279, 121.

36 Zie het Kabinetsstandpunt 2011.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

te koppelen over de gegeven inbreng. Uit een evaluatie van 2015 blijkt dat de departementale medewerkers dan aanmerkelijk positiever zijn geworden.[37] De tijdsinvestering is in de meeste internetconsultaties geen probleem. Ook blijkt dat internetconsultatie inmiddels een vaste waarde is geworden. Het aantal internetconsultaties is nog weer toegenomen sinds 2011 (472 per 1 augustus 2015), en al is er behoefte aan een nog scherper afwegingskader om te bepalen wanneer en hoe een consultatie wordt gehouden, het instrument wordt door de insprekers erg gewaardeerd. Wel is internetconsultatie slechts bij een kleine groep bekend, en de deelnemers vertegenwoordigen voornamelijk één laag van de bevolking (89% van de insprekers is hoogopgeleid met een oververtegenwoordiging van mannen van 55 jaar en ouder). Daarnaast klinkt als kritische noot dat het de deelnemers vaak onvoldoende duidelijk is wat er met hun geluid wordt gedaan – er zou meer kunnen worden gedaan om de meerwaarde van een consultatie zichtbaar te maken.[38]

In een situatie waarin er breed (elektronisch) wordt geconsulteerd, moet er ook kritisch gekeken worden naar de vraag of iedereen die inbreng wil hebben, wel op gelijke voet toegang heeft tot het wetgevingsproces; ingeval lobbyisten hun invloed hebben proberen aan te wenden, wordt verlangd dat daar op enigerlei manier aantekening van wordt gehouden. Ook daar worden op het ogenblik stappen gezet en zijn nieuwe normen in voorbereiding.[39]

3.2 Participeren in het proces

In zijn nieuwste druk van *Administrative Law* probeert Craig de balans op te maken van voor- en nadelen van publieke participatie en consultatie als onderdeel van het proces van het vaststellen van regels door het bestuur.[40] Tot de voordelen van participatie via consultatie rekent hij de mogelijkheden die het geeft tot het verbeteren van de kwaliteit van de regels, de kansen verschillende gezichtspunten mee kunnen nemen en de kans dat volksvertegenwoordigingen hun medewetgevende en controlerende rol nog beter kunnen vervullen – ook al heeft de volksvertegenwoordiging lang niet altijd een rol. Ook het element van 'horen' van belanghebbenden via consultatie, en op deze wijze belanghebbenden nog nauwer en duidelijker bij de belangenafweging te betrekken, rekent Craig tot de voordelen. Een nadeel is dat belanghebbenden bij het vaststellen van algemene regels in parlementaire democratieën als het Verenigd Koninkrijk en Nederland in de meeste gevallen geen echt recht hebben om geconsulteerd te worden – op enkele uitzonderingen na.[41] Er wordt daarom wel gepleit (in de Europese Unie maar ook in het

37 Broek e.a. 2016.

38 Broek e.a. 2016.

39 Ramlal 2011. Voor het verbeteren van de transparantie van lobbywerk in het geval van voorbereiding van wetgeving ligt al een notitie van de PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug, *Lobby in daglicht: luisteren en laten zien*, *Kamerstukken II* 2015/16, 34376, 2. Veel van de voorstellen daar gedaan zijn inmiddels door het kabinet omarmd getuige de kabinetsreactie *Lobby in daglicht: luisteren en laten zien* van 17 november 2016 (*Kamerstukken II* 2016/17, 34376, 4).

40 P. Craig, *Administrative Law* (8th edition), Londen: Sweet & Maxwell 2016, p. 449-454.

41 Denk in Nederland aan planfiguren, zoals bestemmingsplannen of omgevingsplannen.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

Verenigd Koninkrijk) om vrijwillige consultaties om te zetten in verplichte participatieprocedures, waarbij belanghebbenden participatierechten hebben bij de voorbereiding van algemene regels die door het bestuur worden vastgesteld.[42] Als voorbeeld wordt er dan wel verwezen naar de participatieprocedures uit de Administrative Procedure Act 1946 in de Verenigde Staten. Al klinken dit soort procedures aantrekkelijk de Amerikaanse praktijk laat zien dat er ook belangrijke nadelen aan het 'procedureren' van participatie en consultatie zijn verbonden. Een eerste groot bezwaar is dat grote, dominante belangengroepen het proces van regelvaststelling gaan gijzelen door de druk die ze op het regelstellende bestuursorgaan kunnen uitoefenen. Dat kan zelfs zover gaan dat een bestuursorgaan ingevangen wordt (*capture*) door een machtige belangenorganisatie en daarmee het belang van die belangenorganisatie gaat dienen in plaats van het algemeen belang.

Een hiermee samenhangend nadeel is dat niet iedere belanghebbende op gelijke voet toegang heeft tot de procedures en al zeker niet gelijke mogelijkheden om het eigen belang te onderbouwen en naar voren te brengen. Er ontstaat daarmee ongelijkheid in de toegang tot de procedures. Een derde nadeel is dat participatierechten veel tijd en geld kosten en ook de besluitvorming vertragen. Zeker ingeval snel bestuurlijk optreden gewenst is, kan dat verlammend werken.[43] En ik voeg daar nog aan toe dat veel van de regels die door het bestuur worden vastgesteld zich niet direct lenen voor formele consultatieprocedures, met participatierechten voor burgers – denk wederom aan beleidsregels, instructies et cetera. Craigs slotsom is dat de nadelen van participatierechten en vaste procedures bij de voorbereiding van bestuursregels vooralsnog de voordelen overstijgen.[44]

4. Naar een transparanter wetgevingsproces in Nederland

Op 24 februari 2017 bracht minister Blok van Veiligheid en Justitie zijn langverwachte notitie *Transparantie van het wetgevingsproces* uit,[45] gedeeltelijk een reactie op de initiatiefnota van PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug, *Lobby in daglicht*. Het kabinet onderschrijft in die notitie het grote belang van een open en transparant proces voor de totstandkoming van wet- en regelgeving. Dat is wezenlijk voor participatie die op haar beurt weer van groot belang is voor de kwaliteit van wetgeving. Participatie kan, volgens het kabinet, bruikbare informatie opleveren over het probleem, het te bereiken doel en de mogelijke alternatieven, maar ook over de mogelijke effecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels. Meer openheid en consultatie zorgen er ook voor dat belangen van burgers en bedrijven met minder invloed of kennis in beeld kunnen komen,

42 Iets waar J. Mendes in haar boek *Participation in EU Rule-Making; a Rights-Based Approach*, (oorspronkelijk diss. EUI Florence 2009). Oxford: Oxford University Press 2011, voor pleit bij het vaststellen van EU-regels door de EU-Commissie en haar agentschappen.

43 Craig 2016, p. 450-451.

44 Craig 2016, p. 453-454.

45 *Kamerstukken II* 2016/17, 33009, 39.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

en dat partijen zelf een rol kunnen spelen bij het oplossen van problemen. Ook wordt de kans op aanvaarding en naleving van de regels waarom het gaat, alsmede de uitvoerbaarheid mogelijk vergroot. Meer transparantie maakt het wetgevingsproces ook beter controleerbaar, wat vervolgens weer kan bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van overheidshandelen. Een enkele keer zal het aan de andere kant voor kunnen komen dat volledige transparantie niet wenselijk is. Als er bijvoorbeeld vertrouwelijk moet worden omgegaan met persoonsgegevens of bedrijfsvertrouwelijke gegevens of als transparantie grote onwenselijke (neven)effecten zou kunnen hebben, bijvoorbeeld in financiële zin bij fiscale regelgeving door anticiperend gedrag. Maar dat is het dan ook wel – in andere gevallen zou transparantie uitgangspunt moeten zijn. Het kabinet loopt na wat er allemaal al gaande is en gebeurt, om vervolgens toch even flink op de rem te gaan staan. Na te hebben uitgelegd dat de overheid steeds meer informatie actief openbaar probeert te maken zegt het kabinet:

> 'Bij het actief openbaar maken van informatie in het kader van het wetgevingsproces (adviezen, onderzoeksrapporten, resultaten van toetsen) is het wel van belang het intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen te beschermen. Soms is het wetgevingsproces in de voorbereidende fase nu eenmaal gediend bij een bepaalde mate van vertrouwelijkheid. Ook is het van belang de balans te bewaken tussen openbaarmaking enerzijds en de uitvoerbaarheid en kosten anderzijds. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd wenselijk om handhavingsstrategieën openbaar te maken. Ten slotte kunnen nieuwe vormen van (digitale) consultatie of participatie worden ingezet in het wetgevingsproces. Naast de mogelijkheid om te kunnen reageren op een wetsvoorstel kan de wetgever met de betrokken personen in overleg of onderhandeling treden.'[46]

Hier wordt ineens, zo lijkt het, het evangelie van gesloten deuren gepreekt. Niet alleen vanwege de bescherming van persoonsgegevens, bedrijfsvertrouwelijke gegevens of ter voorkoming van anticipatie-effecten kan informatie buiten de openbaarheid worden gehouden (waarmee de brief begint), maar eigenlijk om allerlei redenen die de regering of een minister die regels voorbereidt aan wenst aan te voeren. De kip moet even kunnen broeden, is de gedachte. Een effectieve en betrouwbare overheid kan niet zonder een zekere mate van 'beleidsintimiteit', zoals Tim Borman in zijn bijdrage in dit nummer stelt. Daar zit wat in natuurlijk, maar aan de andere kant geeft dat ook een soort algehele vrijbrief om alles onder de pet te houden zolang het bestuur daar reden voor ziet. Intern beraad kan natuurlijk alles tot aan de fase ministerraad (of in voorkomend geval bestuursberaad in het ministerie) beslaan. En na die fase kan een wetsvoorstel of AMvB-ontwerp weer direct onder water gaan voor advisering door de Raad van State. Dat is mogelijk een grote verliespost voor de transparantie van het wetgevingsproces – en daarbij: de redenering klopt niet.

46 *Kamerstukken II* 2016/17, 33009, 39, p. 3.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

Inderdaad is het zo dat de termen 'intern beraad' en 'persoonlijke beleidsopvattingen' ook elementen zijn die in artikel 11 Wob worden genoemd als redenen om geen informatie te hoeven verstrekken, maar dan gaat het om gevallen van passieve openbaarmaking, dat wil zeggen informatie op verzoek. Bij de wens tot grotere transparantie gaat het altijd om openbaarmaking uit eigen beweging – actieve openbaarmaking (hoofdstuk 4 van de Wob, artikel 8 en 9). Daarbij zijn die uitzonderingsgronden van artikel 11 helemaal niet van toepassing. Wat de kabinetsbrief doet, is in feite een dubbele reductie: het past de weigeringsgronden voor informatieverstrekking op verzoek (die toch al redelijk ruim zijn) toe op de informatieverstrekking uit eigen beweging. Dat is niet alleen ongewenst, het druist ook in tegen de geest van de Wob (vooral artikel 8) en artikel 110 Grondwet: de overheid moet zich, in verband met een goede en democratische bestuursvoering, juist actief inzetten informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daarvan naar buiten te brengen. Het getuigt ook van een restrictieve, ouderwetse en sterk bestuursgeoriënteerde benadering van transparantie van het wetgevingsproces: liever niet te veel pottenkijkers als de kip zit te broeden. En die kip weet zelf wel met wie die het liefst praat – zoveel maken de laatste regels van het citaat duidelijk. Opvallend in de passage is ook dat die alleen lijkt te gaan over het ambtelijke voorbereidingsproces van wetsontwerpen of regels, en dat nu niet direct de behoefte aan meedenken van het publiek bij de eerste stappen tot een wetsontwerp of andere regeling voorop lijkt te staan. Meedenken op uitnodiging kan, maar dat is het wel een beetje. Het is ook de manier waarop internetconsultatie wordt ingezet. Uitgangspunt is niet een open debat over denkrichtingen tussen het bestuur en het publiek of belanghebbenden – zoals je dat bijvoorbeeld in de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk en andere landen kent via het systeem van witboeken en Groenboeken – waarbij stap voor stap, vaak via bespreking van alternatieven en bewijs- en tegenbewijsvoering, naar beleid wordt toegewerkt. Wat dat betreft lijkt de wetgevingskeuken niet op die van een à-la-carterestaurant met open keuken, waar de gasten mogen bepalen hoe ze hun menu graag willen inrichten en kunnen zien hoe het wordt klaargemaakt. De Nederlandse wetgevingskeuken lijkt meer op die van een toeristenrestaurant met maandmenu ('Even luisteren luitjes: lust er iemand geen vis, zijn er vegetariërs en heeft er iemand gekke allergieën?').[47] De keuken zelf blijft dicht. Dat is allemaal heel begrijpelijk in onze coalitiedemocratie waar onderhandelingsruimte en polderen zo belangrijk zijn, maar echte transparantie is het niet. Transparantie is ook grotendeels een houding, een die actief meeweten en meedenken van anderen probeert te bevorderen – en dat is veel meer dan het ophalen van indrukken en posities om dan vervolgens zelf, in je eentje, te gaan kijken wat je ermee doet.

De hoge toon waarmee de brief inzet, wordt – het zal niet verrassen – dan ook niet waargemaakt in de voorstellen. Bij de manieren om het wetgevingsproces nog transparanter te maken, ziet het kabinet op vier, betrekkelijk kleine punten

47 Letterlijke quote van de student-gerant die ons tijdens een promotiediner aan de maaltijd hielp een jaar geleden. Eigenlijk heel mooi natuurlijk zo'n gewone-mensen-restaurant. Voor wie daar meer over wil lezen: https://wimvoermans.wordpress.com/2013/04/21/op-drift/en https://wimvoermans.wordpress.com/2009/01/18/empty-45/.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

ruimte voor verbetering – er is al zoveel gedaan en bereikt, vindt het kabinet. Ten eerste stelt het kabinet het invoeren van een lobbyparagraaf voor, op te nemen in de toelichting bij wet- en regelgeving (wellicht te realiseren via een voorgestelde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Awr 213)). Op zich een goed voorstel, zij het dat het staat of valt bij de wens om werkelijk en gedetailleerd en niet plichtmatig en generiek hierover te rapporteren. Een tweede voorstel is het actief openbaar maken van uitvoeringstoetsen. Dit is wel een belangrijke stap. Uit die rapporten kan worden opgemaakt wat de uitvoeringskansen en -aspecten van een wetsvoorstel (of AMvB-ontwerp) zijn, vaak een achilleshiel van wetgevingsprojecten. Wel is het moment van belang. Het kabinet onderschrijft de wens van de motie-Oosenbrug c.s.[48] dat in een zo vroeg mogelijk stadium te doen (dan heeft het het meeste effect), maar hier ziet het kabinet wel een paar beren op de weg. Ten eerste is 'de uitvoeringstoets' een moeilijk te definiëren informatiecategorie[49] en ten tweede loopt de vorm waarin die toetsen neerslaan in schriftelijke stukken nogal eens uiteen. Een derde voorstel uit de brief betreft het verbeteren van de internetconsultatie (langs de lijnen van de hiervoor genoemde evaluatie uit 2015), en, ten vierde, wordt voorgesteld toe te werken naar een digitaal wetgevingsdossier. Vooral dat laatste zou belangrijk kunnen zijn voor burgers/belanghebbenden om een beleidsonderwerp dat, al dan niet, evolueert tot wetgeving kritisch te volgen. Maar voor zover ik kan overzien zijn we daar nog heel ver vandaan, mede vanwege de typisch Nederlandse reflex om je alleen verantwoordelijk te achten voor jouw onderdeel van het wetgevingsproces. Een werkelijke wetgevingskalender waarop onderwerpen met de daarbij behorende informatie chronologisch gedurende het beleids- en besluitvormingsproces te volgen zijn, met wat meer fasen dan 'in voorbereiding', 'voor advisering naar de Raad van State' en/of 'ingediend bij de Tweede Kamer' is nog ver weg, vrees ik. Dat is niet alleen een technisch of institutioneel vraagstuk, maar vooral ook een vraagstuk van wetgevingscultuur. Als je een keer in andere landen hebt gezien hoe daar het publiek bij wetgeving wordt betrokken – vooral ook in de voorbereidingsfase – zie je pas hoe gesloten de Nederlandse wetgevingscultuur is. Geen witboeken of groenboeken, geen openbare verslagen van de stand van de onderhandelingen, voorbereidingen of tussenstanden, weinig openbare discussie over alternatieven, feiten en cijfers. Nee, in Nederland wordt het uiteindelijke voorstel, waarover het bestuur intern lang heeft nagedacht en onderhandeld met een selecte (door het bestuur gekozen) groep belanghebbenden, voor het algemene publiek in één keer opgediend met de informatie, toetsen en verslagen van uitkomsten van onderhandelingen erbij die tot die uitkomst hebben geleid. Maar in wezen liggen de keuzes dan al vast. Bij die cultuur hoort ook de manier van openbaar maken met codes, nummers en titels die enige voorkennis vooronderstellen. Toegankelijk, zeker, maar toch vooral voor ingewijden, de wetgevingsactoren zelf (ministeries, Raad van State, Staten-Generaal). Burgers, belangstellenden en belanghebbenden meenemen in wetgevingsprojecten via algemene, begrijpelijke informatievoorziening, via goed toegankelijke, actuele wetgevingsdossiers waarin ook duidelijk de beslis- en vergader-

48 *Kamerstukken II* 2015/16, 34000 VII, 14.
49 *Kamerstukken II* 2016/17, 33009, 39.

Dit artikel uit RegelMaat is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor anonieme bezoeker

momenten zijn aangegeven, daar is nog geen sprake van en daar zal het denk ik ook niet snel van gaan komen vanwege de betrekkelijk lage prioriteit die dat heeft. En toch zou dat een heel hoge prioriteit moeten krijgen in een tijd waarin de legitimiteit van sturen via (gedelegeerde) wettelijke regels onder vuur ligt, en burgers weerzin ontwikkelen tegen technocratisch (ervaren) bestuur.[50] Dat is geen voorbijgaand 'technisch' op te lossen probleem. Breder consulteren en voorzien in betere participatie bij het vaststellen van die regels lost dit soort problemen gedeeltelijk op. Waar we aan zouden moeten werken, is aan een werkelijk open keuken met een uitnodigende gastheer, die niet alleen wil weten wat de wensen zijn, maar daar ook in gesprek met de gast mee aan de slag wil.

50 W. Voermans, J.M. Hartmann & M. Kaeding, 'The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation', *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, 2(1), p. 5-32.

RegelMaat 2017 (32) 3
doi: 10.5553/RM/0920055X2017032003003