

Vergaderjaar 2009–2010

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2010

1. Rijksbreed experiment

Op 24 juni 2009 is het rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving van start gegaan met de presentatie van de website www.internetconsultatie.nl.

Internetconsultatie bij wet- en regelgeving in voorbereiding is bedoeld om de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten en nuttige informatie te verkrijgen om de bruikbaarheid en toepassing van de voorgestelde regels te verbeteren.

Het tweejarige experiment loopt nu één jaar. In deze brief wordt u geïnformeerd over de ervaringen in het afgelopen jaar. Op basis hiervan wordt aangegeven welke maatregelen binnen de kaders van het lopende experiment worden getroffen om de uitvoering van het experiment te verbeteren.

2. Doel en voorwaarden experiment

Het kabinet heeft in zijn brief van 15 januari 2008¹ aan de Tweede Kamer een rijksbreed experiment met internetconsultatie bij voorbereiding van wetgeving aangekondigd. Doel van dit experiment is het verkrijgen van inzicht in de meerwaarde van internetconsultatie en in de capaciteit en tijd die met een goede uitvoering van consultaties via internet gemoeid zijn. Ook dient het experiment informatie aan te reiken over de wijze waarop internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving het beste kan worden ingericht om aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving. Op basis van de ervaringen in het experiment kan in 2011 een beslissing worden genomen over de vraag of en zo ja, op welke wijze, internetconsultatie structureel kan worden ingezet bij de departementale voorbereiding van wetgeving.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 279, nr. 62.

Voorwaarden voor een goede uitvoering van internetconsultatie

In het kader van het experiment bieden alle ministeries gedurende twee jaar tenminste 10% van hun wetten en AMvB's voor internetconsultatie aan op de website.¹ Ook over ministeriële regelingen kan via internet worden geconsulteerd, maar hiervoor is geen minimaal percentage vastgesteld. Ministeries beslissen zelf welke regelingen voor consultatie worden aangeboden, rekening houdend met de vastgestelde uitzonderingsgronden. De kabinetsbrief bevat de volgende voorwaarden voor de uitvoering van het experiment.

1. Bekendmaking en bereik van internetconsultaties

Burgers, bedrijven en organisaties die kunnen worden geraakt door de regeling, worden zo effectief mogelijk op de consultatie geattendeerd en kunnen gemakkelijk achterhalen hoe en waar zij kunnen deelnemen aan de consultatie.

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.

3. Ontvangstbevestiging en feedback

Deelnemers aan een internetconsultatie ontvangen automatisch een ontvangstbevestiging. In de toelichting bij het voorstel en op de centrale website wordt een kort verslag geplaatst van de resultaten van de internetconsultatie en in hoofdlijnen, tot welke veranderingen de consultatie heeft geleid.

4. Privacy, bewaartijd, anonimiteit

Alle bijdragen worden met vermelding van de naam en de woonplaats op de consultatiewebsite gepubliceerd. Als iemand bezwaar maakt tegen het openbaar maken van zijn naam en woonplaats wordt de bijdrage niet gepubliceerd. De overheid behandelt de gegevens in overeenstemming met de privacyregelgeving.

5. Minimumtermijnen voor internetconsultatie

De consultatietermijn is minimaal vier weken en maximaal 12 weken. Afwijking hiervan is, mits voldoende onderbouwd, mogelijk.

6. Motieven voor afzien van internetconsultatie

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

Spoed/noodwetgeving;

Uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 WOB zijn van toepassing;

Het voorstel tot regelgeving heeft geen noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen en brengt geen verandering in rechten en verplichtingen, administratieve lasten of uitvoeringslasten;

Consultatie kan niet in betekenende mate leiden tot aanpassing van het voorstel;

AMvB's en ministeriële regelingen ten aanzien waarvan voorpublicatie wettelijk is voorgeschreven, met het doel een ieder in de gelegenheid te

¹ Deze afspraak is moeilijk uitvoerbaar voor de ministeries van Defensie, Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken, aangezien de aard en de beperkte omvang van de wetgevingsproductie met zich meebrengen, dat een percentage van 10% betekent dat de facto waarschijnlijk niet zal kunnen worden geconsulteerd.

stellen met betrekking tot een ontwerp daarvan wensen en bedenkingen ter kennis 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.

3. Ervaringen

Het tweejarige rijksbreed experiment internetconsultatie wetgeving loopt nu een jaar. Dit is een goed moment om een tussenbalans op te maken en te bekijken welke ervaringen zijn opgedaan en welke maatregelen binnen de kaders van het lopende experiment nuttig zijn om de uitvoering van het experiment te verbeteren.

Het is niet de bedoeling om in deze brief vooruit te lopen op de eindevaluatie van het experiment. Op basis van deze eindevaluatie kan een volgend kabinet vóór het einde van het experiment op 1 juli 2011 een beslissing nemen over de vraag of en in hoeverre internetconsultatie een structureel onderdeel moet worden van het wetgevingsproces.

Aantallen bezoekers en bezoeken

In het afgelopen jaar is de website www.internetconsultatie.nl ongeveer 140.000 keer bezocht door in totaal circa 37.000 bezoekers, die gemiddeld 24 minuten op de site blijven. Ongeveer een derde deel van deze bezoekers heeft vaker dan één keer de website bezocht. Het aantal bezoekers is veel hoger dan het aantal reacties op consultaties over regelingen. Dat wijst erop dat de website zeker niet alleen bezocht wordt door mensen die een bijdrage willen leveren aan een consultatie, maar ook door mensen die geïnformeerd willen worden over wetgevingsvoorstellen die in voorbereiding zijn.

Aantal consultaties

Sinds de start van het experiment op 24 juni 2009 zijn 50 voorstellen voor consultatie aangeboden via de website www.internetconsultatie.nl. Deze consultaties bieden een waardevolle hoeveelheid aan ervaringsgegevens. Op een enkel departement na hebben alle departementen met een substantiële wetgevingsproductie één of meer consultaties via internet uitgevoerd. De consultaties zijn niet evenredig over de verschillende departementen verdeeld. In de bijlage¹ is een overzicht opgenomen van de regelingen die de afzonderlijke departementen in de afgelopen periode in het kader van het experiment hebben aangeboden.

Continuïteit experiment

Op de website www.internetconsultatie.nl staan sinds de start van het experiment over het algemeen drie tot vijf consultaties waar burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kennis van kunnen nemen en hun reactie op kunnen geven. Soms kon op meer dan tien consultaties worden gereageerd. Deze continuïteit is van belang voor de bekendheid van het experiment. De consultaties hebben betrekking op wetten en AMvB's. Tot nu toe is nog over weinig ministeriële regelingen geconsulteerd.

Aantal en herkomst reacties

Het aantal ontvangen reacties verschilt van regeling tot regeling en hangt mede af van de mate waarin gecommuniceerd is over het feit dat een bepaalde consultatie loopt. Het is bijvoorbeeld effectief als een persbericht wordt uitgegeven over de start van een consultatie. Het grootste

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aantal reacties op een consultatie bedroeg 136. Er zijn ook al een paar regelingen geweest waarop geen enkele reactie is ontvangen. In de bijlage is bij elke consultatie het aantal ontvangen reacties vermeld. De herkomst van de reacties verschilt per consultatie. Zowel particulieren als bedrijven en maatschappelijke instellingen reageren. Het onderwerp lijkt hierbij bepalend te zijn. Bij diverse consultaties is gebleken dat doelgroepen zijn bereikt die anders niet bij consultaties betrokken worden. Dan gaat het vaak om kleine ondernemers en om particulieren.

Inhoud respons

De inhoud van de reacties varieert: soms geeft men alleen aan dat men het een goed of juist een slecht voorstel vindt, maar vaker geeft men concrete suggesties tot verbetering of aanvulling van voorstellen. De opmerkingen hebben betrekking op juridische en beleidsaspecten. Suggesties zijn niet altijd bruikbaar of relevant voor het betreffende voorstel, maar maken bijvoorbeeld duidelijk dat de toelichting op het voorstel verbeterd moet worden om helder te maken wat de regeling beoogt en betekent. Ook geven de reacties beter inzicht in de standpunten van doelgroepen ten aanzien van specifieke onderdelen van een regeling. In een aantal gevallen is door ambtenaren telefonisch of via e-mail contact gezocht met deelnemers aan de consultatie, vanwege de inhoud van de reactie of vanwege een vraag die werd gesteld.

Regelmatig worden naar aanleiding van de consultaties vragen gesteld over het wetgevingsproces en de verwachte datum van inwerkingtreding van een voorstel. Hieruit blijkt dat internetconsultatie burgers bedrijven en maatschappelijke instellingen niet alleen informatie geeft over lopende en afgeronde consultaties over ontwerpregelingen, maar dat zij hierdoor ook beter inzicht krijgen in de duur en de fasen van een wetgevingsproces.

Toegankelijkheid informatie

Gebleken is dat het van groot belang is dat de ontwerpregelingen voorzien zijn van begrijpelijke informatie. Zo kunnen deelnemers aan een consultatie een betere bijdrage leveren en begrijpen wat zij van de consultatie kunnen verwachten. Het elektronische consultatieformulier beoogt deelnemers aan de consultatie te informeren over doel, verwachte effecten en doelgroepen van de ontwerpregeling. Daarnaast worden in ieder geval de ontwerpregeling en de toelichting op de site voor internetconsultatie beschikbaar gesteld.

Met het oog op de evaluevaluatie van het experiment krijgt iedere deelnemer aan een consultatie, na het geven van een reactie, automatisch twee vragen over het experiment voorgelegd. Tot nu toe hebben bijna 300 deelnemers deze vragen beantwoord. Hieruit blijkt dat een groot deel van hen positief is over de informatie die in het kader van de consultatie is aangereikt. Een kleine minderheid is kritisch over de begrijpelijkheid van het taalgebruik en vindt dat de toelichtingen voldoende begrijpelijk moeten zijn om goed te kunnen reageren.

Feedback

Afgesproken is dat, na afloop van een consultatie, een kort verslag wordt gemaakt over de belangrijkste resultaten van de internetconsultatie en de veranderingen die als gevolg hiervan in het voorstel zijn aangebracht. Dit is een belangrijke vorm van feedback aan individuele personen en organisaties die een reactie hebben gegeven. Het verslag dient op www.internetconsultatie.nl te worden geplaatst, nadat de ministerraad het voorstel van wet of ontwerp-AMvB heeft behandeld of de minister de concept ministeriële regeling heeft goedgekeurd.

Tot nu toe blijft het plaatsen van deze verslagen op de site vaak te lang achterwege. Ook de omvang en de detaillering van de tot nu toe gepubliceerde verslagen op hoofdlijnen variëren nogal.

Openbaarheid

De minimum consultatietermijn van vier weken wordt over het algemeen gehanteerd en regelmatig wordt een langere reactietermijn gegeven dan de maximale consultatietermijn van 12 weken, bijvoorbeeld in een vakantieperiode. Reacties worden doorgaans aan het einde van de consultatie op de website geplaatst. Soms plaatst het departement de reacties direct, dus tijdens de consultatietermijn, en dit heeft vaak een positief effect op de dynamiek van het consultatieproces en de informatieve waarde van de site.

Zoals gezegd worden niet alle reacties gepubliceerd op de website. Als een deelnemer bezwaar maakt tegen publicatie wordt zijn bijdrage niet openbaar gemaakt, maar wel benut om eventueel het voorstel te verbeteren.

Bekendheid

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de communicatie over het rijksbreed experiment als geheel. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de communicatie over afzonderlijke consultaties. Zij kunnen zelf het beste bepalen hoe de voor hun relevante doelgroepen bereikt kunnen worden. Het afgelopen jaar is vooral bekendheid aan consultaties gegeven via een link op de site van de departementen, via persberichten met een link naar de site van het experiment en via emailberichten naar bekende belangstellenden. De mate van communicatie blijkt echter nogal te variëren per ministerie en per consultatie.

Website

De website is sinds de presentatie op 24 juni 2009 continu online geweest. Over het algemeen komt de site tegemoet aan de wensen en behoeften van de deelnemers aan de consultaties en de medewerkers van de departementen. Aan de personen, bedrijven en instellingen die hebben gereageerd op een consultatie is, na het geven van hun reactie, automatisch de vraag voorgelegd of zij het systeem gebruiksvriendelijk vinden. Het overgrote deel van de bijna 300 mensen die deze vraag hebben beantwoord vindt het systeem gebruiksvriendelijk. Een hele kleine minderheid vindt het systeem niet voldoende gebruiksvriendelijk. De ruimte voor het geven van een reactie vindt men te beperkt en men zou men graag meer dan één bijlage willen kunnen toevoegen aan een reactie.

Zowel deelnemers aan consultaties als medewerkers bij de ministeries hebben enkele technische verbeterpunten geconstateerd. Naar aanleiding van de verbeterpunten is het systeem aangepast voor zover mogelijk binnen de huidige website. Er zijn ook nuttige suggesties aangereikt voor aanpassing van de website en de daarbij horende handleiding die kunnen worden gebruikt indien besloten wordt om internetconsultatie een structureel onderdeel van het wetgevingsproces te maken.

Tijdsbesteding

De tijd die de departementen besteden aan de voorbereiding en uitvoering van de consultatie varieert en is afhankelijk van de complexiteit van het voorstel. De tijdsbesteding loopt over het algemeen uiteen van één tot enkele dagen.

Een deel van de tijd gaat zitten in de eerste kennismaking met de website en het leren kennen en gebruiken van het consultatieformulier op de internetconsultatiesite. Het bijhouden en verwerken van de respons vragen de meeste tijd. Van de kant van de deelnemers is geen opmerking gemaakt over de tijd die aan het geven van de reactie werd besteed, al wordt soms aangegeven dat een meer toegankelijke tekst het geven van een reactie eenvoudiger zou maken.

Inbedding in de departementale organisatie

De meeste departementen hebben inmiddels in meer of mindere mate ervaring opgedaan met het consulteren over ontwerpregelingen via internet. Op dit moment kan alleen in algemene zin iets worden gezegd over de mogelijke gevolgen voor de organisatie.

Internetconsultatie vraagt om een structurele afweging vroeg in het wetgevingsproces over de wenselijkheid van een consultatie via internet. Daarom is het van belang dat deze afweging verankerd is in het departementale proces van voorbereiding van wetgeving- en regelgeving. Ook vraagt internetconsultatie om actieve betrokkenheid van en ondersteuning door de leiding. Vooral bij departementen waarbij de wetgevingsfunctie decentraal is georganiseerd, is het minder eenvoudig om goed zicht te houden op de productie van voorstellen om ervoor te zorgen dat tijdig wordt overwogen of internetconsultatie kan plaatsvinden. Dan vragen de organisatie en uitvoering van internetconsultatie een extra inspanning. De consultatie via internet vraagt ook om een extra communicatieve inspanning, zowel van medewerkers die de consultatie uitvoeren als van de directies voorlichting. Het is niet voldoende om de consultatie op het internet te plaatsen. Departementen moeten gericht communiceren naar doelgroepen over lopende en komende consultaties.

Voor een effectieve consultatie via internet is het van groot belang dat de gehanteerde taal en de teksten voldoende begrijpelijk en toegankelijk zijn voor de doelgroepen van de regeling. Dit betekent dat de departementen moeten investeren in de coaching en opleiding van medewerkers als het gaat om het schrijven van toegankelijke teksten en instructies.

Internetconsultatie kan mogelijk andere vormen van consultatie vervangen, maar op basis van de opgedane ervaringen is nog niet duidelijk in hoeverre dit het geval kan zijn. Er zijn geen aanwijzingen dat internetconsultatie de duur van het wetgevingsproces verlengt. De ervaring is dat internetconsultatie regelmatig wordt gecombineerd met andere vormen van consultatie.

Internetconsultatie kan in een eerder stadium dan tot op heden het geval is reacties oproepen in de (sociale) media op het internet of daarbuiten. Dit brengt met zich mee dat het departement en de medewerkers zich bewust moeten worden van de communicatieve uitingen rond een wetgevingsproces en van de plaats en het moment waarop de overheid over de regeling in wording communiceert. Voor het handelen van ambtenaren op sociale media als twitter, hyves en facebook zijn momenteel rijksbreed richtlijnen in de maak.

4. Het tweede jaar van het experiment

Een experiment wordt uitgevoerd om ervaring op te doen en te leren. Voor het rijksbreed experiment met internetconsultatie over wet- en regelgeving gaat het om de ontwikkeling en het gebruik van een nieuw instrument (de website), maar ook om een nieuwe werkwijze (consulteren via een openbare website) en een nieuwe manier om mensen te informeren over op handen zijnde wetgeving en mensen de gelegenheid te geven hierop te reageren. Sinds de start van het experiment monitoren de coördinatoren voor internetconsultatie bij de departementen het verloop van de consultaties van hun eigen departement en verzamelen zij de

evaluatieformulieren, waarop de medewerkers die consultaties hebben uitgevoerd hun belangrijkste bevindingen ten aanzien van tijd en opbrengst van de uitgevoerde consultatie registreren. Ook de antwoorden op vragen die deelnemers aan consultaties automatisch voorgelegd krijgen na het geven van hun reactie en de vragen die zij zelf via e-mail vragen stellen over het experiment of over afzonderlijke consultaties zijn belangrijke informatiebronnen voor de monitoring van het experiment.

Een jaar experimenteren met consulteren over ontwerpregelingen via internet heeft een aantal punten opgeleverd die extra aandacht vragen van de ministeries in het tweede jaar van het experiment:

Allereerst blijkt dat het experiment en de website als nieuwe informatiebron en als mogelijkheid voor inspraak onder burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen nog relatief onbekend zijn. Daarom zal meer bekendheid worden gegeven aan het experiment en de consultaties. Er zullen regelmatig persberichten over consultaties worden uitgegeven met een link naar de website en er komen aankondigingen op andere sites die door doelgroepen worden bezocht. Ook zullen doelgroepen gericht worden benaderd. Verder worden andere communicatieve acties voorbereid die moeten leiden tot een beter bereik.

Een tweede punt van aandacht vormt de toegankelijkheid van de informatie op de website. De informatie dient begrijpelijk te zijn en beter afgestemd op de behoefte van de doelgroepen. Daarnaast is het voor het verkrijgen van goede reacties vaak zeer effectief om bij een consultatie concrete vragen te stellen.

Een derde aandachtspunt is de feedback naar de deelnemers aan een consultatie in de vorm van een verslag op hoofdlijnen. Een verslag op hoofdlijnen dient voldoende en begrijpelijke informatie te bevatten over de respons op de consultatie en de verwerking daarvan in de ontwerpregeling. Bovendien dient het verslag tijdig op de website voor internetconsultatie te worden geplaatst.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin