



PLATO

Platform Opleiding, Onderwijs en
Organisatie B.V.

Universiteit Leiden



Doelrealisatie Internetconsultatie

een onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek
en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van
Veiligheid en Justitie



juni 2016

Drs. S.D. Broek
Dr. E. Kats
Dr. J.A. van Lakerveld
MSc. F.D. Stoutjesdijk
Drs. I.C.M. Tönis

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB)
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door PLATO (Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie BV) van de Universiteit Leiden in samenwerking met Ockham IPS, Utrecht.

PLATO BV (Universiteit Leiden):

Dhr. dr. J.A. van Lakerveld (projectleider)
Mw. drs. I.C.M. Tönis
Dhr. dr. E. Kats

Ockham IPS:

Dhr. drs. S.D. Broek
Mw. MSc. F.D. Stoutjesdijk

Bij het onderzoek betrokken externe experts

Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden:

Dhr. prof. dr. W.J.M Voermans
Mw. dr.mr. N.M.A. van Kreveld

Begeleidingscommissie

Voorzitter: Dhr. Prof.mr. N.J.H. Huls (UL – Faculteit der Rechtsgeleerdheid Van Vollenhoven Instituut)

Dhr. dr. K. van Aeken (TiU – Tilburg Law School)

Dhr. dr. G. Haverkamp (Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum)

Mw. drs. S.A.P.J. van Melis (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Mw. mr. drs. P.M. Verhaak (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Mw. drs. L.R. van der Velden (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties)

Inhoudsopgave

Afkortingen.....	4
Samenvatting en conclusies	5
1. Inleiding.....	11
2. Achtergrond, probleemstelling en onderzoeksvragen	12
2.1 Achtergrond en context.....	12
2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	15
3. Opzet en uitvoering van het onderzoek	17
3.1. Evaluatiekader	17
3.2. Onderzoeksinstrumenten en respondenten	19
3.3 De uitvoering van het onderzoek.....	25
4. Context en ontwikkelingen met betrekking tot Internetconsultatie	27
4.1 Ontwikkelingen website Internetconsultatie	27
4.2 Internetconsultatie en andere consultatiemethoden	28
4.3 Fasering van het consultatieproces	29
4.3 Kritische kanttekeningen bij vormen van consultatie.....	31
4.4 Voor- en nadelen van Internetconsultatie	32
4.5 Gewenste verbeteringen bij Internetconsultatie.....	33
4.6 Internetconsultatie in een internationale context	36
4.7 Reflecties op ontwikkelingen afgelopen vijf jaar.....	38
5. Proces, toepassing en gebruik van Internetconsultatie	40
5.1 Ontwikkeling aantal consultaties en reacties	40
5.2 Inzet van Internetconsultatie in het wetgevingsproces	43
5.3 Opzet en uitvoering van Internetconsultaties	45
5.4 Terugkoppeling van resultaten van Internetconsultatie.....	49
5.5 Proces en gebruik Internetconsultatie bij zes cases.....	50
6 Bereik en opbrengst van Internetconsultatie	53
6.1 Bekendheid en bereik van Internetconsultatie.....	53
6.2 Waardering doelen Internetconsultatie.....	57
6.3 Opbrengst en toegekende waarde Internetconsultatie bij zes cases	61
7 Meerwaarde en toekomst perspectief	63
7.1 Literatuur	63
7.2 Digitaal vragenlijstonderzoek onder medewerkers en gebruikers	64
7.3 Aandachtspunten vanuit de casestudies	64
7.4 Focusgroepen en scenario's	65
7.5 Resultaat.....	67
8. Conclusies	68
8.1 Functie van het evaluatiekader	68

8.2	Context en Ontwikkeling van Internetconsultatie	68
8.3	Proces en gebruik van Internetconsultatie	70
8.4	Bereik en opbrengst van internet consultatie	72
8.5	Meerwaarde en toekomst van Internet consultatie.....	72
8.6	Verbeteringsrichtingen	73
Bijlage 1.	Bronnen	77
Bijlage 2.	Operationalisatie van onderzoeksvragen.....	79
Bijlage 3.	Interviews en deelnemers focusgroep	83
Bijlage 4.	Modellen voor de inzet van Internetconsultatie.....	85
Bijlage 5.	Digitale vragenlijst bekendheid	90
Bijlage 6.	Digitale vragenlijst gebruikers (insprekers).....	92
Bijlage 7.	Digitale vragenlijst departementale medewerkers.....	97
Bijlage 8.	Doorsnijdende analyse van zes cases.....	104
Bijlage 9.	Stellingen en scenario's.....	113
Summary and Conclusions.....		115

Afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
ANWB	Met deze afkorting wordt verwezen naar de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
IC	Internetconsultatie
DARPAS	Dutch Association for Remotely Aircraft Systems (branchevereniging voor veilig en professioneel gebruik van drones in Nederland)
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
EZ	Ministerie van Economische Zaken
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
KOOP	Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
NCJM	Nederlands Juridisch Comité voor de Mensenrechten
MEVA	Directie Macro Economische Verkenningen en Arbeidsmarkt
NGB	Nederlands genootschap van Burgemeesters
NVJ	Nederlandse Vereniging voor Journalisten
NVVB	Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
SVB	Sociale Verzekerings Bank
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNV	Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers
VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
WJZ	Wetgeving en Juridische Zaken

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. 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 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?

Onderzoeksopzet 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.
- 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 welke 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. 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 casestudies, 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 (hoogopgeleide 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.

1. Inleiding

Internetconsultatie is een methode van consultatie via internet waarbij burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties worden geïnformeerd over wet- en regelgeving in voorbereiding en daar een reactie op kunnen geven.

Internetconsultatie past bij het streven van de overheid naar een meer transparante overheid en een grotere inbreng en betrokkenheid van de samenleving. Door het bieden van de mogelijkheid om te reageren op voorstellen wordt tevens kwaliteitsverbetering van wet- en regelgeving beoogd. Internetconsultatie moet ook gezien worden tegen de achtergrond van het bredere beleid van de overheid om de regeldruk in de samenleving te minimaliseren. Als burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties tijdig op de hoogte worden gesteld van wet- of regelgeving en deze voor de betrokkenen begrijpelijk en voldoende duidelijk is, zal minder regeldruk worden ervaren.

Sinds de afronding van een (tweejarig) rijks breed experiment met Internetconsultatie in 2011 maakt Internetconsultatie structureel deel uit van het departementale proces ter voorbereiding van wetgeving. Na een aantal jaren ervaring met Internetconsultatie wil het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzicht krijgen in het doelbereik van Internetconsultatie en de waardering van het gebruik van Internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen, andere organisaties enerzijds en departementale medewerkers anderzijds. Daarnaast wil het ministerie inzicht in de mogelijkheden om het instrument, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen te verbeteren. Daarom is aan het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om een onderzoek uit te laten voeren naar de doelrealisatie van Internetconsultatie. Dit onderzoek is uitgevoerd door PLATO (Universiteit Leiden) in samenwerking met Ockham-IPS in de periode juli 2015 tot en met april 2016.

De opbouw van dit rapport is als volgt: Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de achtergrond van het onderzoek en worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen toegelicht. Hoofdstuk 3 start met een beschrijving van het evaluatiekader dat ten grondslag ligt aan de opzet van het onderzoek en de operationalisatie van de onderzoeksvragen. Aansluitend worden de onderzoeksmethoden en -instrumenten beschreven. Daarbij wordt tevens ingegaan op de wijze waarop verkregen gegevens zijn geanalyseerd. Hoofdstuk 4 beschrijft, op basis van literatuuronderzoek en interviews met sleutelfiguren, de context van Internetconsultatie en ontwikkelingen m.b.t. deze consultatiemethode. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt op basis van verkregen data uit verschillende instrumenten aandacht besteed aan:

- het proces en gebruik van Internetconsultatie;
- het bereik en de opbrengst van Internetconsultatie, in termen van doelbereik bereik in de samenleving, waardering en kwaliteitsverbetering van wetgeving;
- de meerwaarde van Internetconsultatie ten opzichte van andere consultatiemethoden en knelpunten, kansen en mogelijkheden voor de toepassing van Internetconsultatie in de toekomst.

In het laatste hoofdstuk worden, door middel van analyse van alle gegevens en tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 4 beschreven theorie, conclusies en verbeteringsrichtingen geformuleerd.

NB: Dit onderzoek richt zich op Internetconsultatie in het algemeen (ongeacht de specifieke manier waarop het wordt ingezet) én op Internetconsultatie zoals in Nederland toegepast met behulp van de website www.internetconsultatie.nl. Daar waar een tekstpassage expliciet betrekking heeft op Internetconsultatie met behulp van deze website wordt dat in deze rapportage nadrukkelijk aangegeven.

Burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties (waaronder belangenorganisaties verenigingen) die via de website www.interconsultatie.nl vormen de gebruikers van internetconsultatie. Voor de leesbaarheid is de uitgebreide omschrijving voor gebruikers in deze rapportage (waar mogelijk en relevant) ingekort tot de formulering 'burgers en organisaties'.

2. Achtergrond, probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1 Achtergrond en context

2.1.1 Het ontstaan van Internetconsultatie

Consultatie van belanghebbenden in het kader van wetgevingsprocessen kent in Nederland een lange traditie. Daarbij staan twee doelen voorop: het zoeken naar consensus in de publieke besluitvorming en het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving door het benutten van de inbreng van experts. In principe maken vormen van consultatie het mogelijk de in de samenleving aanwezige kennis te benutten en publieke steun voor regelgeving te genereren. Traditionele vormen van consultatie (zoals overleg met stakeholders) bleken echter niet geschikt om het aanwezige potentieel voldoende te benutten. Er werd gezocht naar meer open en flexibele vormen van consultatie.¹ Tegen deze achtergrond is Internetconsultatie ontstaan.

De startnotitie openbare Internetconsultatie dateert uit 2006. Daarin wordt de volgende motivering voor Internetconsultatie gegeven: "In de huidige samenleving van mondige burgers en goed georganiseerde belangenorganisaties wordt de roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over wet- en regelgeving in voorbereiding steeds sterker. Bedrijven, burgers en belangengroepen willen weten welke regelgeving wordt voorbereid en in welke fase een wetsvoorstel zich bevindt, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen én invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daartoe wil men weten welke belangen een rol spelen in het totstandkomingsproces en het liefst ook hoe de wetgever de ingebrachte belangen en andere algemene belangen tegen elkaar heeft afgewogen."²

Blijkens de website www.internetconsultatie.nl wordt Internetconsultatie gezien als een nuttig instrument als aanvulling op de reeds bestaande consultatiepraktijk in het wetgevingsproces. Door Internetconsultatie krijgen meer mensen, bedrijven en instellingen informatie over wetgeving die in voorbereiding is en kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren.³

Het vergroten van de transparantie van het proces, het bevorderen van de publieke participatie en het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving vormen de drie formele en meest centrale doelstellingen van Internetconsultatie. In de praktijk (zo blijkt ook uit dit onderzoek) worden ook andere doelen aan Internetconsultatie toegedicht, zoals draagvlak verkennen, peilen of creëren.

2.1.2 Tweejarig experiment met Internetconsultatie

In 2009 is door de Nederlandse overheid een start gemaakt met het gebruik van Internetconsultatie in het kader van het departementale proces van voorbereiding van wetgeving. Dit betrof een tweejarig experiment. Voorafgaand aan dit experiment is de website www.internetconsultatie.nl ontwikkeld die beheerd werd (en nog steeds wordt) door het Ministerie van VenJ. Op deze website konden (en kunnen) departementen een wet, wetsvoorstel, wetsontwerp, een ministeriële regeling, een Algemene Maatregel van Bestuur of een beleidsvoornemen plaatsen. Iedereen (individuele burgers, groeperingen, bedrijven, organisaties en instellingen) kan een reactie geven. Dat geldt ook voor hen die niet geraakt worden of op andere wijze betrokken zijn de betreffende wet- of regelgeving.

¹ Aeken, K. van (2015). All on board? An assessment of advances in Dutch legislative policy 2010-2015. Journal of Legislative Evaluation, 7.

² Rechtsstaat en Rechtsorde. Kamerstukken II, 2006-2007, 29 279, nr. 41, p.20

³ <https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>

De belangrijkste doelstelling van het experiment was het verkrijgen van inzicht in de meerwaarde van Internetconsultatie en de capaciteit en tijd die hiermee gemoeid zou zijn.

In het kader van het experiment zouden alle ministeries (met substantiële wetgevingsproductie) gedurende twee jaar voor tenminste 10% van de voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur een Internetconsultatie uitvoeren.

2.1.3 Eerste evaluatie van Internetconsultatie

Twee jaar na de start met Internetconsultatie in 2009, vond een eerste evaluatie (uitgevoerd door VenJ) plaats. Hieruit bleek dat ruim 100 voorstellen voor consultatie via de website waren aangeboden. Alle departementen met een substantiële wetgevingsproductie hebben consultaties via internet uitgevoerd. In het kader van de (merendeels kwalitatieve) evaluatie zijn tevens de ervaringen van insprekers en bij Internetconsultatie betrokken medewerkers van departementen geïnventariseerd en geanalyseerd.⁴ De belangrijkste uitkomsten hiervan kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.

Meerwaarde	<ul style="list-style-type: none"> - Insprekers waarderen de openheid van voorstellen voor wet- en regelgeving. - Er zijn bezoekers die reacties geven op voorstellen én bezoekers die de site raadplegen voor informatie over het wetgevingsproces en over de wetgeving die in de maak is. - Bij veel consultaties werden doelgroepen bereikt die anders niet bij consultaties betrokken zouden worden, zoals kleine ondernemers (MKB) en particulieren.
Aandachtspunten m.b.t. transparantie, participatie en communicatie	<ul style="list-style-type: none"> - Veel insprekers geven aan dat de transparantie nog niet voldoende is gediend met het beschikbaar stellen van informatie op de website. Zij zijn van mening dat het instrument meer actief en gericht onder de aandacht van doelgroepen moet worden gebracht. - Hoe de communicatie rond een consultatie in de praktijk vorm krijgt, blijkt te variëren per ministerie en per consultatie.
Reageren op voorstellen	<p>Gewaardeerd worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de goede en snelle werking van de website; - het gemakkelijk een reactie kunnen geven. <p>Aandachtspunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het plaatsen van verslagen (n.a.v. reacties) op de site blijft vaak lang achterwege. Dit wordt als een verbeterpunt aangemerkt, omdat verwacht mag worden dat het instrument alleen betekenis zal houden voor de samenleving als binnen enkele maanden zichtbaar wordt gemaakt wat er met de inbreng is gedaan.
Impact	<p>Internetconsultatie wordt vooral gebruikt bij wet- en regelgeving die:</p> <ul style="list-style-type: none"> - verandering brengt in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen, <i>of</i> - bij wetgeving die grote gevolgen heeft voor de uitvoeringpraktijk. <p>Aandachtspunten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bereiken van nieuwe doelgroepen; - de inhoud van de ontvangen reacties; - meer inzicht in de standpunten van doelgroepen ten aanzien van specifieke onderdelen van een regeling; - het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden van Internetconsultatie voor beleidsvoorstellen.
Capaciteit en tijd uitvoering Internetconsultatie	<ul style="list-style-type: none"> - Bij Internetconsultatie betrokken medewerkers vinden Internetconsultatie een waardevolle aanvulling op de bestaande consultatiemogelijkheden. - Het uitvoeren van een Internetconsultatie kost extra capaciteit. Het extra capaciteitsbeslag is mede afhankelijk van de complexiteit van

⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving. Brief Tweede Kamer met als kenmerk 5698502/11/6, Den Haag 17 juni 2011.

	<p>het voorstel en de inhoud en omvang van de respons.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn geen directe aanwijzingen dat Internetconsultatie de duur van het wetgevingsproces verlengt. - Internetconsultatie wordt vaak in de tijd gecombineerd met andere vormen van consultatie.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.1.4 Structurele invoering en voorwaarden voor de inzet van Internetconsultatie

Op basis van de evaluatie werd geconstateerd dat er, hoewel de Internetconsultaties niet evenredig over de verschillende departementen verdeeld waren, rijksbreed voldoende ervaring was opgedaan voor het verkrijgen van een goed beeld.⁵ ⁶Het verkregen beeld werd voldoende positief gewaardeerd om Internetconsultatie structureel deel uit te laten maken van het wetgevingsproces.⁷

Structureel houdt in: 'toepassing van Internetconsultatie bij alle departementen, tenzij er goed onderbouwd kan worden waarom niet'. Hierbij gelden de volgende (voorafgaand aan het tweejarig experiment) geformuleerde procedurele voorwaarden⁸

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 consultatie-website 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;

⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving. Brief Tweede Kamer met als kenmerk 5698502/11/6, Den Haag 17 juni 2011.

⁶ Startnotitie WODC-onderzoek, 2015

⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 29 279, nr. 121

⁸ Rechtsstaat en Rechtsorde. Kamerstukken II, 2009–2010, 29 279, nr. 114

- 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 eenieder in de gelegenheid te 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.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vijf jaar na de uitvoering van de evaluatie van het rijksbrede experiment en de structurele invoering van Internetconsultatie wil het Ministerie van Veiligheid en Justitie door middel van een onderzoek de balans opmaken. Doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in het doelbereik van Internetconsultatie, de waardering van het gebruik van Internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties die de mogelijkheid hebben om te reageren op wet- en regelgeving en de waardering van het gebruik van internet door departementen die internetconsultatie inzetten in het kader van de voorbereiding van wet- en regelgeving. Tevens is het onderzoek gericht op het doen van voorstellen voor het verbeteren van Internetconsultatie. Daarbij wil het ministerie rekening houden met huidige en toekomstige (technologische) ontwikkelingen en mogelijkheden.

Het onderzoek betreft de volgende onderdelen en onderzoeksvragen:

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

9. Welke ontwikkelingen waren de afgelopen vijf jaar⁹ 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

10. Hoe heeft de toepassing van Internetconsultatie door departementen zich in de afgelopen 5 jaar (zowel kwantitatief als kwalitatief) ontwikkeld?
11. 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 in het bijzonder?

C. Het bereik en de opbrengst van Internetconsultatie

12. Wat is het bereik van Internetconsultatie in de samenleving?
13. 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?
14. In hoeverre heeft Internetconsultatie een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van wetgeving?

⁹ Met de afgelopen vijf jaar wordt in dit onderzoek bedoeld: vijf jaar, gerekend vanaf de uitvoering van de evaluatie van het rijksbrede experiment in 2011

D. Meerwaarde en toekomst van Internetconsultatie

15. 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?
16. Hoe kan Internetconsultatie zich verder ontwikkelen, rekening houdend met in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten, kansen en toekomstige (technologische) ontwikkelingen?

Een operationalisatie van deze acht onderzoeksvragen in concrete te onderzoeken aspecten is opgenomen in bijlage 2 van deze rapportage.

3. Opzet en uitvoering van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst het evaluatiekader dat ten grondslag ligt aan de opzet en de uitvoering van het onderzoek en de analyse van verkregen data. Daarna volgt een toelichting op de onderzoeksmethoden en -instrumenten. Hierbij wordt aandacht besteed aan: doel, inhoud, werkwijze en (voor zo ver relevant voor de betreffende methode/instrument) de respondenten en respons. Tevens wordt aandacht besteed aan de analyse. Tot slot wordt het verloop en de uitvoering van het onderzoek beschreven

3.1. Evaluatiekader

De studie naar de doelrealisatie van Internetconsultatie wordt in dit onderzoek opgevat als een ontwikkelingsgerichte evaluatie. Daarbij gaat het enerzijds om het beschrijven van de ontwikkelingen met betrekking tot de context, het proces en het gebruik van Internetconsultatie en het zichtbaar maken van de resultaten in relatie tot de doelen van Internetconsultatie. Anderzijds is het onderzoek gericht op het verkennen van de mogelijkheden om Internetconsultatie en de eventueel gevonden meerwaarde daarvan te versterken.

Zowel in de startnotitie van het onderzoek¹⁰ als in de oriënterende literatuurstudie voorafgaand aan de start van het onderzoek kwam naar voren dat opvattingen van betrokkenen bij Internetconsultatie over de mogelijkheden en de beperkingen van Internetconsultatie (onder andere bij departementen, onder insprekers en stakeholders) een rol spelen bij de inzet, het gebruik en het benutten van Internetconsultatie nu en in de toekomst. Een evaluatiekader dat recht doet aan de hierboven genoemde componenten is het model van Robert Stake¹¹.

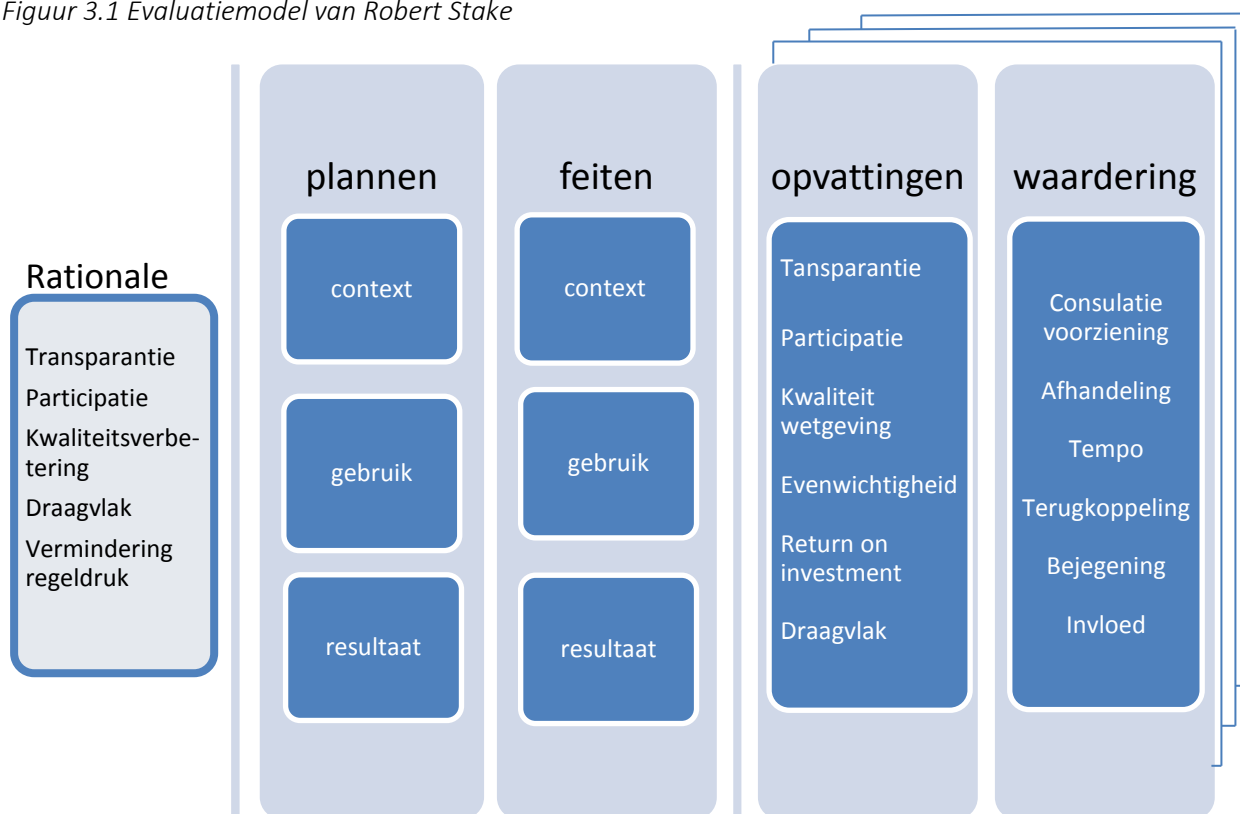
Naast het beschrijven van de gang van zaken en de doelrealisatie van Internetconsultatie, is dit model in dit onderzoek gebruikt als:

- inhoudelijk beschrijvingskader voor de ontwikkeling van onderzoeksinstrumenten;
- als structuur voor het inventariseren van opvattingen en waardering voor de mogelijkheden van Internetconsultatie en om van die mogelijkheden gebruik te maken;
- analysekader voor het integreren van de met verschillende instrumenten verkregen resultaten.

¹⁰ Startnotitie WODC-onderzoek 'Doelrealisatie Internetconsultatie' 2015

¹¹ Het oorspronkelijke model van Stake: Stake, R.E. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68 (7): 523-540.

Figuur 3.1 Evaluatiemodel van Robert Stake



Het evaluatiemodel bestaat uit een rationale, een beschrijvingsmatrix en een waarde-ringsmatrix.

Rationale

De *rationale* verwijst naar de reden voor het inzetten van Internetconsultatie, ook wel aangeduid als de achterliggende beleidsopvatting. De kern van de rationale is dat met de methode Internetconsultatie een bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van een drietal doelen te weten transparantie, participatie en kwaliteitsverbetering van het wetgevingsproces en de daaruit voortvloeiende wetten en regels.¹²

Gaandeweg werden ook andere beleidsdoelen met internetconsultatie in verband ge-bracht. Door het realiseren van de drie eerdergenoemde kerndoelen zou ook zicht wor-den verkregen op het draagvlak voor voorstellen. Uiteindelijk, zo is de gedachte zou dit allemaal tezamen kunnen bijdragen aan een vermindering van regeldruk. De redenering daarachter is dat heldere, inzichtelijke en gedragen wetgeving, die vanuit verschillende perspectieven tegen het licht is gehouden, uiteindelijk beter in te voeren zal blijken te zijn, beter handhaafbaar en daardoor minder arbeidsintensief.¹³

Beschrijvingsmatrix

Hierin wordt de geplande/verwachte consultatie en het feitelijk verloop ervan worden beschreven. Componenten van de beschrijvingsmatrix zijn:

- *Context*: Internetconsultatie speelt zich af in een context met verschillende ministe-ries, soorten wetten en voorstellen; gebruiksgeschiedenis; soorten geconsulteerden

¹² Rechtsstaat en Rechtsorde. Kamerstukken II, 2006–2007, 29 279, nr. 41, p.20

¹³ Ministerie van Economische Zaken (2013). Verzamelbrief regeldruk 2011-2015. Kamerstukken II 2012-2013, 29 362 nr. 224, Den Haag September 2013.

en organisatiegraad van de geconsulteerden. Dergelijke factoren zijn van invloed op de inzet, de vormgeving en de benutting van Internetconsultatie.

- *Gebruik:* Het gebruik van de consultatiemogelijkheid is in te delen in twee kanten (insprekers enerzijds en de overheid anderzijds) die in onderlinge interactie worden gebracht.
- *Resultaten:* Resultaten ontstaan in het proces van interactie tussen insprekers en overheid en kunnen bestaan uit aanvullende activiteiten om de wetgeving te verdiepen, het opdoen van nieuwe ideeën, het wegen van de betekenis van de verschillende suggesties of kanttekeningen en uiteindelijk tot het feitelijk besluit over de mate waarin de inbreng benut wordt.

Waarderingsmatrix

In deze matrix worden de waardering van de gang van zaken en de opbrengst ervan weergegeven vanuit de opvattingen die betrokkenen daarover hebben. Die opvattingen en waarderingen kunnen voor verschillende betrokkenen verschillend zijn. Vandaar de herhaalde weergave van deze matrix.

- *Opvattingen:* In deze categorie worden de mogelijk uiteenlopende opvattingen over Internetconsultatie en de zin daarvan ondergebracht.
- *Waarderingen:* In deze kolom worden de waarderingen van betrokkenen over Internetconsultatie in het algemeen, de website en met betrekking tot bijzondere gevallen beschreven.

Analyse

Het model biedt een structuur om te beschrijven in welke contexten, vormen van Internetconsultatie gewenst zijn, toepasbaar zijn en met welk beoogd resultaat. Daarnaast biedt het model een structuur om een vergelijking van de beleidsintenties met het feitelijk verloop en de uitkomsten daarvan te maken.

3.2. Onderzoeksinstrumenten en respondenten

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

- 1 Interviews met sleutelfiguren en experts.
- 2 Literatuur- en documentenstudie (beknopt).
- 3 Analyse van de website (kwantitatief).
- 4 Digitale vragenlijst 'bekendheid' voor burgers en organisaties
- 5 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.
- 6 Digitale vragenlijst voor departementale medewerkers betrokken bij Internetconsultatie.
- 7 Casestudies bij zes departementen.
- 8 Scenario-ontwikkeling en twee focusgroep bijeenkomsten.

Met de meeste onderzoeksmethoden is informatie verzameld met betrekking tot meerdere onderzoeksvragen. Met de online vragenlijst voor departementale medewerkers bijvoorbeeld is naast feitelijke gegevens over het proces van Internetconsultatie (onderzoeksvraag 2) ook gevraagd naar meningen over Internetconsultatie als mogelijkheid om bij te dragen aan het bereiken van achterliggende beleidsdoelen op het terrein van transparantie, participatie en verbetering van wetten (onderzoeksvraag 5). Ter verduidelijking is in bijlage 2 (operationalisatie onderzoeksvragen) de relatie tussen de verschillende onderdelen en onderzoeksvragen van het onderzoek en de gehanteerde methoden en instrumenten weergegeven.

Hieronder wordt een beknopte toelichting op de instrumenten gegeven. Daarbij wordt ingegaan op: het doel, de inhoud, de werkwijze en (voor zo ver relevant) en het aantal respondenten.

3.2.1 Interviews met sleutelfiguren en experts

Doel en inhoud

Als een van de eerste activiteiten in het onderzoek heeft het onderzoeksteam een bijeenkomst van het overleg van IC (Internetconsultatie)-coördinatoren bijgewoond. De focus lag hierbij op het informeren van de IC-coördinatoren over het onderzoek en het stellen van een aantal oriënterende vragen. Ook werden de mogelijkheden besproken voor het betrekken van IC-coördinatoren en via hen ook andere departementale medewerkers in volgende fasen van het onderzoek.

De interviews met sleutelfiguren vonden merendeels plaats in de oriënterende fase van het onderzoek, deels parallel aan het literatuuronderzoek. Doel van deze interviews was het verkrijgen van een breed beeld van Internetconsultatie, met betrekking tot de context, het beleid, ontwikkelingen en voor zover mogelijk ook over de coördinatie en operationele aspecten van Internetconsultatie. Tevens werden tips gevraagd voor de volgende fasen van het onderzoek, zoals over te bestuderen literatuur, de selectie cases en (bij de eerste geïnterviewde sleutelfiguren) wie verder nog geïnterviewd zou kunnen/moeten worden.

Respondenten

In totaal zijn tien interviews met sleutelfiguren gehouden waarbij in totaal met 17 sleutelfiguren is gesproken.

Onder de geïnterviewden bevonden zich onder meer een senior onderzoeker/adviseur met expertise op het terrein van Internetconsultatie, een directeur wetgeving, beleidscoördinatoren wetgeving, wetgevingsjuristen, IC-coördinatoren en een communicatiedeskundige. Zij waren gerelateerd aan de volgende departementen en organisaties: EZ, I&M, OCW, VenJ, WWS en BZK, de voorlichtingsraad, Academie voor Wetgeving en het Crisislab.

Vanwege het oriënterende karakter van de interviews, en omdat er per organisatie (meestal) maar met een of twee personen is gesproken, is er voor gekozen om verkregen inzichten met betrekking tot Internetconsultatie in departementen zo veel mogelijk in algemene zin te beschrijven. Met andere woorden er wordt geen beschrijving per departement gegeven.

Een overzicht van alle in het kader van dit onderzoek gehouden interviews is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

3.2.2 Literatuurstudie

Doel van de literatuurstudie was allereerst het in kaart brengen van de ontwikkelingen die van invloed zijn op de inzet, het proces en het gebruik van Internetconsultatie. Daarbij gaat het om ontwikkelingen in het verleden (waarbij het accent ligt op ontwikkelingen sinds de uitvoering van het tweejarig experiment met Internetconsultatie) en om toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast moest de literatuurstudie bouwstenen opleveren voor de ontwikkeling van scenario's en werkmodellen voor de inzet en het gebruik van Internetconsultatie.

Bij de literatuurstudie is gestart met de in de startnotitie genoemde bronnen. Voorts hebben leden van de begeleidingscommissie, de bij het onderzoek betrokken experts en geïnterviewde sleutelfiguren bronnen aangedragen. Zowel Nederlandse als internationale bronnen zijn geraadpleegd.

3.2.3 Empirische analyse van de website (kwantitatief)

Doel en inhoud

Om in kwantitatieve zin een beeld te krijgen van de ontwikkelingen met betrekking tot de inzet en het gebruik van Internetconsultatie zijn kwantitatieve gegevens op de website www.internetconsultatie.nl geanalyseerd voor de periode juni 2009 (start van de website) tot de peildatum 1-8-2015. Het gaat daarbij vooral om de ontwikkeling in het aantal afgeronde consultaties en het aantal reacties daarop.

Analyse

Gegevens van de website zijn (per jaar en over de hele geselecteerde periode) vertaald naar:

- consultaties in de betreffende periode;
- aantal reacties per departement;
- aantal reacties per consultatie;
- departementen en consultaties met de meeste en minste reacties;
- het aandeel van de verschillende ministeries aan consultaties

In de analyse zijn enkel rechte tellingen (frequenties en procentuele verdelingen) opgenomen. Zogenaamde 'uitbijters' (consultaties met meer dan 1000 reacties) zijn bij sommige analyses buiten beschouwing gelaten, omdat deze het beeld te veel zouden vertekenen.

De resultaten van de analyse worden besproken in hoofdstuk 5 van deze rapportage (Proces en gebruik van Internetconsultatie)

3.2.4 Digitale vragenlijst bekendheid

Doel en inhoud

Om een indruk te krijgen van de mate waarin burgers en organisaties in de samenleving op de hoogte zijn van het bestaan van Internetconsultatie en de website is een (beknopte) digitale survey uitgezet. Een tweede doelstelling van deze vragenlijst is dat deze een bijdrage moet leveren aan het verkrijgen van inzicht in de opvattingen over Internetconsultatie in relatie tot de achterliggende doelen van deze vorm van consultatie: transparantie, participatie en verbetering van de kwaliteit van wetgeving. De vragenlijst bestaat uit 7 vragen (vier meerkeuzevragen, drie stellingen en een open slotvraag).

Werkwijze, steekproef en respons

Voor het samenstellen van de steekproef en het uitzetten van de vragenlijst is PanelClix (een bureau voor online marktonderzoek) ingeschakeld, die gebruik maakt van representatief samengestelde panels. Hierbij moet worden opgemerkt dat respondenten, verbonden aan PanelClix een vergoeding ontvangen voor iedere complete (afgeronde survey). Binnen de doelstelling en mogelijkheden van het onderzoek, was dit een voldoende adequate en efficiënte mogelijkheid voor het verkrijgen van 'een indruk' van de bekendheid van Internetconsultatie in de samenleving.

In totaal hebben 1060 respondenten de digitale vragenlijst ingevuld:

- 675 burgers (18+);
- 385 beslissingsbevoegde medewerkers van (profit en non profit) organisaties (25 tot 65 jaar).

Analyse

In de analyse zijn alleen compleet ingevulde vragenlijsten meegenomen. De uitkomsten zijn per doelgroep (burgers en beslissingsbevoegde medewerkers van (profit en non profit) organisaties geanalyseerd. In dit rapport worden alleen rechte tellingen (frequenties en procentuele verdelingen) gepresenteerd.

De vragenlijst bekendheid is opgenomen in bijlage 5 van dit rapport.

3.2.5 Digitale vragenlijst voor gebruikers (insprekers)

Doel en inhoud

Het doel van deze vragenlijst is een beeld te krijgen van de insprekerskant van Internetconsultatie.

In de vragenlijst werden onder andere vragen gesteld over:

- de bekendheid met Internetconsultatie, redenen voor gebruik en de frequentie van het gebruik;
- de toegankelijkheid en het gebruik van de website Internetconsultatie;
- ervaringen met het plaatsen van een of meerdere reacties en het krijgen van terugkoppeling;
- meningen over Internetconsultatie in relatie tot de doelen van Internetconsultatie (transparantie, participatie en verbetering van wetgeving).

Aan respondenten werd tevens de vraag gesteld of zij eventueel willen deelnemen aan een gebruikerspanel waarmee de resultaten van het onderzoek worden doorgesproken.

De vragenlijst bevat voornamelijk gesloten vragen waarbij uit meer dan twee antwoorden kan worden gekozen, en stellingen waarbij een positie op een zes-puntschaal moet worden ingenomen. Het aantal open vragen is beperkt. Deze zijn vooral bedoeld om gegeven antwoorden kort toe te lichten en om eventuele sterke, zwakke en verbeterpunten met betrekking tot het gebruik van Internetconsultatie via de website aan te geven.

Werkwijze, steekproef en respons

Diegenen die in de periode medio oktober 2015 tot medio januari een reactie plaatsten op de website www.internetconsultatie.nl kregen de vraag voorgelegd of zij mee wilden doen aan het onderzoek door middel van het invullen van een digitale enquête. Bij een positief antwoord werd gevraagd een e-mailadres op te geven. DWJZ van het Ministerie van V en J verzamelde deze emailadressen. In totaal zijn 500 potentiële respondenten door de onderzoekers benaderd. 171 personen hebben de vragenlijst ingevuld.

Analyse

De gevolgde werkwijze bij het benaderen van respondenten (er zijn alleen mensen benaderd die zich vrijwillig hadden aangemeld) heeft tot gevolg dat er kanttekeningen kunnen worden gezet bij de representativiteit. In paragraaf 3.3.1 wordt hier nader op ingegaan. In de analyse zijn compleet ingevulde vragenlijsten en incomplete vragenlijsten meegenomen. Er is tevens gecontroleerd op respondenten die de vragenlijst enkel hebben 'doorgeklikt'. In de analyse zijn enkel rechte tellingen (frequenties en procentuele verdelingen) gepresenteerd en zijn verder geen uitsplitsingen naar achtergrondkenmerken van respondenten (bijvoorbeeld leeftijd, provincie) gemaakt.

Een overzicht van de bevraagde onderwerpen is opgenomen in bijlage 6.

3.2.6 Digitale vragenlijst voor departementale medewerkers

Doel en inhoud

Met deze vragenlijst willen de onderzoekers enerzijds feitelijke informatie verzamelen over de inzet, het proces en de toepassing van Internetconsultatie binnen de departementen. Anderzijds wordt beoogd een beeld te krijgen van de opvattingen van (bij Internetconsultaties betrokken) departementale medewerkers over de inzet en de toepassing van Internetconsultatie (in het algemeen en binnen hun departement) en welke sterke-, zwakke- en verbeterpunten worden gezien.

De vragenlijst bevat in totaal 27, merendeels meerkeuzevragen met meer dan twee antwoordmogelijkheden. Een deel van de vragen bevatten stellingen waarbij een positie op een zespuntsschaal moet worden ingenomen. Bij een klein deel van de vragen (bijvoorbeeld waarbij naar sterke-, zwakke- en verbeterpunten van Internetconsultatie wordt gevraagd) worden de respondenten uitgenodigd om zelf een antwoord te formuleren.

Werkwijze en respondenten

Alle IC-coördinatoren van alle departementen zijn per mail benaderd met het verzoek om de digitale vragenlijst uit te zetten onder (naast zichzelf) minimaal drie en maximaal 5 bij Internetconsultaties betrokken medewerkers, waarbij sprake is van een evenwichtige verdeling over verschillende rollen m.b.t. Internetconsultatie (bijvoorbeeld bewerker, meezeer, projectleider enz.).

De vragenlijst is ingevuld door 33 medewerkers van 8 departementen.

Het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse zaken hebben laten weten geen vragenlijsten te kunnen invullen, omdat er in deze ministeries (nog) geen ervaring is opgedaan met Internetconsultatie. Het Ministerie van Algemene Zaken heeft aangegeven nagenoeg geen eigen wetgeving te hebben en daarom geen gebruik te maken van Internetconsultatie.

Analyse

In de analyse zijn compleet ingevulde vragenlijsten en incomplete vragenlijsten meegenomen. Er is tevens gecontroleerd op respondenten die de vragenlijst enkel hebben 'doorgeklikt'. Gezien het aselekt karakter van de respons (de IC-coördinatoren hebben 2-3 medewerkers uitgenodigd) en het lage aantal respondenten, zijn in de analyse geen verdere uitsplitsingen naar achtergrondkenmerken gemaakt (bijvoorbeeld ministeries). In het rapport zijn daarom enkel rechte tellingen (frequenties en procentuele verdelingen) gepresenteerd.

Een overzicht van alle vragen van de digitale vragenlijst voor departementale medewerkers is opgenomen in bijlage 7.

3.2.7 Casestudies bij zes departementen

Doel en inhoud

De inzet van de hierboven beschreven methoden en instrumenten levert kwalitatieve en deels ook kwantitatieve informatie op over Internetconsultatie bij departementen met een substantiële wetgevingsproductie. Met de casestudies werd verdere kwalitatieve verdieping beoogd ten aanzien van de beleidscontext en de keuze om Internetconsultatie in te zetten; het proces (fase voor plaatsing, de plaatsing en de fase na plaatsing, waaronder het omgaan met reacties); De opbrengst en de meerwaarde van de betreffende Internetconsultaties.

Werkwijze

Op basis van de website www.internetconsultatie.nl zijn alle Internetconsultaties geïnventariseerd en is kerninformatie opgenomen in een database. Hierbij gaat het om de naam, weblink, betrokken ministeries, data openen en sluiten consultatie, en aantal reacties. Het totaal aantal afgesloten Internetconsultaties tussen 2009 en juli 2015 is 472. De zes nader onderzochte cases zijn uit dat bestand geselecteerd. Hierbij golden ten aanzien van de zes cases als geheel, de volgende criteria:

- recente cases (vanaf 2013);
- inclusie van verschillende beleidsterreinen;
- variatie in de organisatiegraad van de insprekers;
- variatie in de fasen waarin de Internetconsultatie wordt ingezet (vroeg en laat);
- variatie in de mate waarin de wet/maatregel ingrijpt in de samenleving;
- spreiding AMvB, wetsvoorstel, beleidsvoornemen;
- minimum en maximum aantal reacties (in principe niet minder dan 20, niet meer dan 200).

De zes onderzochte cases voldoen gezamenlijk aan bovenstaande criteria. Bij iedere case zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- empirische analyse van de website www.internetconsultatie.nl;
- interviews met departementale medewerkers betrokken bij de Internetconsultatie;
- het maken van de casebeschrijvingen;
- verificatieronde;
- doorsnijdende analyse.

Analyse

Op grond van verzamelde gegevens en interviews met medewerkers zijn de cases systematisch beschreven in formats. De verzamelde data werd hierbij gerangschikt naar kerngegevens over de consultatie van de website; het proces van de consultatie; de opbrengst van de consultatie en de meerwaarde t.o.v. andere consultatiemethoden. Daarna zijn de cases samengebracht in een overall schema om cross cases analyse mogelijk te maken. Overeenkomsten en verschillen tussen cases tekenden zich hierdoor (nog) duidelijker af.

De doorsnijdende analyse en het overall schema, waarin de casebeschrijvingen beknopt zijn samengevat, zijn opgenomen in bijlage 8. Een overzicht van geïnterviewde departementale medewerkers is opgenomen in bijlage 3.

3.2.8 Bijeenkomsten met focusgroepen en scenario-ontwikkeling

Doel en inhoud

In het kader van dit onderzoek zijn twee focusgroepbijeenkomsten gehouden. Eén voor de gebruikers van Internetconsultatie (burgers en betrokkenen van organisaties die via de website www.internetconsultatie.nl een reactie hebben gegeven op een of meerdere wets- of beleidsvoorstellen) en één voor de overheidskant van Internetconsultatie, waarvoor tevens wetenschappers en experts waren uitgenodigd.

Doel van deze bijeenkomsten was het maken van een vertaalslag van de uitkomsten van het onderzoek naar kansen en mogelijkheden voor de inzet van Internetconsultatie in de toekomst. Hierbij stonden vier scenario's centraal. Het beeld van Internetconsultatie dat uit de eerder in het onderzoek verkregen gegevens (op basis van de interviews literatuurstudie, drie onlinevragenlijst onderzoeken en de casestudies) naar voren kwam, leverde een aantal aandachtsgebieden op. Met betrekking tot elk van die gebieden is een beknopt scenario ontwikkeld.

Samengevat ging het hierbij om:

- het verhogen van de interactiviteit van de Internetconsultatie;
- het activeren van burgers en organisaties om de deelname te vergroten en versterken;
- het versterken van de onderzoekskant van Internetconsultatie;
- het uitbreiden van het concept Internetconsultatie met gebruikmaking van Big Data.

Naast deze vier scenario's werd ook een 'nul' scenario onderscheiden.

Werkwijze en deelnemers

Focusgroep gebruikers: In de digitale vragenlijst voor gebruikers hadden 81 respondenten aangegeven eventueel deel te willen nemen aan een gebruikerspanel. In eerste instantie is ongeveer de helft hiervan benaderd (evenveel burgers als organisaties) voor deelname aan de focusgroepbijeenkomst. Omdat dit (nog) onvoldoende deelnemers opleverde die wilden en konden komen op de aangegeven datum en tijd, is enige tijd later ook het resterende deel benaderd. Uiteindelijk hebben zes respondenten deelgenomen: vijf mannen en een vrouw werkzaam bij: een gemeente, het onderwijs (in relatie tot VO, passend onderwijs en beroepsonderwijs) en de financiële sector.

Focusgroep overheidskant

Hiervoor werden per e-mail (via de IC-coördinatoren) uitgenodigd: (plaatsvervangende) IC-coördinatoren en leidinggevenden van alle in het onderzoek betrokken departementen; andere bij Internetconsultatie betrokken overheidsorganisaties (Raad van State, en de Academie voor Wetgeving); wetenschappers en experts.

Tijdens de bijeenkomst waren er 11 deelnemers. Omdat de wetenschappers niet in de gelegenheid waren om te komen, is met een van hen vooraf gesproken.

Delphi-methode en analyse

Het programma voor de bijeenkomsten is opgezet volgens de Delphi-methode. Een belangrijk kenmerk van deze methode is de herhaalde raadpleging van de deelnemers

waarbij resultaten tussentijds worden geanalyseerd en gerapporteerd. Bij de gehouden bijeenkomsten kwam de toepassing van de Delphi-methode als volgt tot uitdrukking:

- In beide focusgroepbijeenkomsten is een korte presentatie gegeven van de onderzoeksresultaten. Voorafgaand aan de bijeenkomst voor de overheidskant had de bijeenkomst met de gebruikers van Internetconsultatie al plaatsgevonden. Resultaten verkregen uit deze bijeenkomst (voor burgers en betrokkenen van organisaties), werden verwerkt in de presentatie voor de overheidskant.
- Aan de deelnemers (in beide focusgroepen) is gevraagd te spreken over een viertal stellingen en daarna over vier denkbare toekomstscenario's. De bedoeling daarvan was de gedachten te laten gaan over richtingen waarin Internetconsultatie zich kan ontwikkelen en versterken.
- De aldus verzamelde suggesties voor de toekomst zijn vervolgens geordend naar prioriteit. Zodoende ontstond een beeld van de suggesties en het aantal respondenten dat die suggestie steunt. De belangrijkste suggesties zijn meegenomen in het slot-hoofdstuk van dit onderzoeksrapport.

Een beknopte beschrijving van de focusgroepbijeenkomsten en de scenario's is opgenomen in bijlage 9.

3.2.9 Doorsnijdende analyse gericht op integratie van resultaten

In het onderzoek naar Internetconsultatie is gebruik gemaakt van een mix van methoden en instrumenten. Elk van die methoden leverde input op die gebruikt is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De eerste analyse op de onderzoeksdata bestond uit het categoriseren en interpreteren van de verzamelde gegevens per methode en instrument. De tweede analyse was erop gericht om de gegevens vanuit elke methode of instrument onder te brengen bij de onderzoeksvragen waarop een antwoord gezocht moest worden. De derde analyse was gericht op het onderling in verband brengen van gegevens. Daartoe zijn alle gegevens conform het model van Stake geordend in plannen ten aanzien van Internetconsultatie, het feitelijk verloop van Internetconsultaties, de opvattingen over Internetconsultatie en de beoordeling van de aangetroffen voorbeelden. Ten slotte werd alles samengevat en vertaald naar denkbare toekomstscenario's. Die zijn besproken en uitgewerkt in suggesties voor verbetering en ten slotte geprioriteerd. Op grond van de onderzoeksdata, de analyses daarvan door de onderzoekers en de besprekingen ervan met experts en diverse betrokkenen bij Internetconsultatie zijn conclusies getrokken ten aanzien van de onderzoeksvragen waarbij tevens aandacht is besteed aan verbetering, of verfijning van de Internetconsultatie

3.3 De uitvoering van het onderzoek

3.3.1 Verloop van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek is, afgezien van de looptijd, grotendeels volgt plan verlopen en bestond uit vijf fasen die elkaar deels overlappen:

- Fase 1: Literatuuronderzoek, analyse van de website, gesprekken met experts en interviews met sleutelfiguren.
- Fase 2: Opzet en uitvoering van het onderzoek naar bekendheid van Internetconsultatie, het onderzoek onder gebruikers (insprekers) en departementale medewerkers.
- Fase 3: Opzet en uitvoering van casestudies bij zes departementen.
- Fase 4: Scenario-ontwikkeling en focusgroepen
- Fase 5: Rapportage

Het onderzoek bleek in de praktijk een langere looptijd nodig te hebben. Dat geldt onder andere voor de ontwikkeling van de drie digitale vragenlijsten en het zorgdragen voor voldoende respons daarbij. Er moesten meerdere mails worden gestuurd om mensen te herinneren aan en te motiveren voor het invullen van de online vragenlijsten.

Ook voor de selectie van cases was meer tijd en een langere looptijd nodig dan gepland. Er waren meerdere voorstellen en feedbackrondes nodig om tot een definitieve selectie te komen. In totaal zijn drie voorstellen besproken.

Een belangrijk struikelblok in het onderzoek dat voor vertraging zorgde, vormde de kwestie of bij het onderzoek onder gebruikers van Internetconsultatie insprekers van lopende of afgeronde consultaties moesten worden betrokken. Hoewel het onderzoeksvoorstel uitging van alleen werven van respondenten bij lopende consultaties, achtte de begeleidingscommissie het wenselijk dat de mogelijkheden werden onderzocht om ook insprekers van al afgeronde consultaties in het onderzoek te betrekken. Hierdoor zou worden gewaarborgd dat een groot deel van de geworven respondenten hun mening zouden kunnen geven over het hele proces van het plaatsen van reacties tot en met het verkrijgen van inzicht in wat er met hun reacties is gebeurd. Bovendien zou op deze manier sneller een groep respondenten kunnen worden bereikt van voldoende omvang. Uitsluitend respondenten werven onder lopende consultaties zou een langere looptijd vereisen omdat zij zich druppelsgewijs aanmelden (zie voor een toelichting op de wervingsprocedure bij lopende consultaties paragraaf 3.2.5.).

Om redenen in de context van privacywetgeving is uiteindelijk door de afgevaardigden van DWJZ van het Ministerie van VenJ besloten om alleen lopende consultaties in het onderzoek te betrekken. Insprekers van afgeronde consultaties benaderen zou namelijk betekenen dat gebruikers via een door hen achtergelaten emailadres voor andere doeleinden worden benaderd dan waarvoor zij hun emailadres op de website hebben achtergelaten. Dit kan door de benaderde insprekers worden opgevat als schending van hun privacy met mogelijk nadelige gevolgen voor het betreffende ministerie.

3.3.2 Rol en samenwerking begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van het onderzoek kwam vier keer bijeen. De door (sommige) leden van de begeleidingscommissie gegeven literatuursuggesties en kritische opbouwende feedback bij concepten (zoals vragenlijsten) werden door de onderzoekers zeer op prijs gesteld. Voorts heeft DWJZ van VenJ voor een brief gezorgd waarin het belang van deelname aan het onderzoek werd benadrukt. Het als bijlage meesturen van deze brief was zeer ondersteunend bij het maken van afspraken voor interviews en andere verzoeken om deelname.

3.3.3 Rol en samenwerking experts

Vanaf de start van het onderzoek waren twee experts van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid betrokken (dhr. prof. dr. W.J.M Voermans en mw. mr. dr. N.M.A. van Kreveld). Beiden zijn bij de start van het onderzoek geïnterviewd en hebben adviezen uitgebracht ten aanzien van de selectie van cases en de conclusies van het onderzoek. Mw. Van Kreveld was daarnaast betrokken bij de opzet en uitvoering van de casestudies en de voorbereiding van een van de focusgroepbijeenkomsten (namelijk die van de overheidskant). Tijdens de focusgroepbijeenkomst voor de overheidskant waren ook twee experts betrokken, namelijk dhr. mr. P.J.P.M. van Lochem en dhr. N. Florijn. Zie voor nadere gegevens bijlage 3.

4. Context en ontwikkelingen met betrekking tot Internetconsultatie

In dit hoofdstuk ligt het accent op onderzoeksvraag 1: *Welke ontwikkelingen waren de afgelopen vijf jaar van invloed op Internetconsultatie en welke nieuwe ontwikkelingen zullen van invloed zijn op het gebruik van internet in de toekomst?*

Om hier een beeld van te krijgen start dit hoofdstuk met een beknopte beschrijving van de ontwikkeling en implementatie van de website www.internetconsultatie.nl. Vervolgens komen aan de orde: Internetconsultatie en andere consultatiemethoden; fasering van het consultatieproces; voor- en nadelen van vormen van consultatie; gewenste verbeteringen; Internetconsultatie in internationaal perspectief. Tot slot volgt een reflectie op de ontwikkelingen rond Internetconsultatie over de afgelopen vijf jaar, op basis van de interviews met sleutelfiguren.

4.1 Ontwikkelingen website Internetconsultatie

4.1.1 Ontwikkeling en installatie website

Bij de start van het experiment in 2009 is de website www.internetconsultatie.nl geïnstalleerd. Voor de technische ontwikkeling en het beheer, inclusief programmeerwerk, werd een organisatie ingeschakeld (KOOP). Voor de ontwikkeling werden eenmalig gelden beschikbaar gesteld. Vervolgens draagt elk departement nu bij aan het beheer en updaten van de website. De website is ondergebracht bij Overheid.nl.

Om in de samenleving bekendheid te geven aan de mogelijkheid om via deze website te reageren op wetsvoorstellen, zijn banners geplaatst en is het op de website van het NOS journaal geweest. In de beginfase zijn tevens twee artikelen in Binnenlands Bestuur verschenen.

4.1.2 Implementatie website

Om de implementatie goed te laten verlopen is het systeem bij alle departementen gepresenteerd aan Internetconsultatiecoördinatoren, andere wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Ook communicatiedeskundigen waren uitgenodigd. Verder werd het IC-coördinatorenoverleg ingesteld, waarbij de coördinatoren tweemaal per jaar bij elkaar komen. In deze fase werd ook de Rijksbrede Handleiding Internetconsultatie opgesteld, met concrete voorbeeldteksten per stap, en de verkorte instructie 'Internetconsultatie in 10 stappen'.

4.1.3 Betrokkenen website

Bij DWJZ van het coördinerend ministerie van VenJ zijn drie ambtenaren betrokken: een projectleider, medeverantwoordelijk voor de financiën, en twee ambtenaren als IC-coördinatoren van VenJ en belast met het beheer van de website. Voor de technische (programmeer)kant wordt het externe bureau (KOOP) ingeschakeld.

Vorbereiden, uitvoeren en plaatsen van internetconsultatie is de verantwoordelijkheid van het departement. Volgens de geïnterviewde bij VenJ biedt de handleiding voldoende handvatten om dit proces goed te laten verlopen. Op hulpvragen wordt gereageerd via postbus 51. Ook de twee ambtenaren van VenJ vormen een vraagbaak voor de departementale IC-coördinatoren.

De IC-coördinatoren hebben in principe de taak om Internetconsultatie binnen het departement te coördineren en goed te laten verlopen. Voor de communicatiekant van Internetconsultatie, bijvoorbeeld het doelgroepgericht schrijven van teksten en formuleren van vragen voor de website, is het van belang dat ook de communicatiedeskundige van het departement betrokken is. Dit blijkt niet in alle departementen het geval te zijn.

4.1.4 Internetconsultatiecoördinatoren-overleg

In dit halfjaarlijkse overleg worden lopende zaken en knelpunten besproken. Vanuit VenJ wordt aangegeven dat dit overleg meer inhoud zou kunnen krijgen en meer handvatten zou moeten bieden voor de coördinatie binnen de departementen. IC-coördinatoren zijn daarvoor een belangrijke schakel.

4.2 Internetconsultatie en andere consultatiemethoden

Internetconsultatie is een van de vele mogelijke methoden voor consultatie en dient daarom ook in samenhang met andere methoden te worden bekeken. Van Aeken (2015) heeft een analyse gemaakt van de vele methoden van consultatie en participatie, die naast Internetconsultatie in het wetgevingsproces benut kunnen worden.¹⁴ Hij onderscheidt vijftien methoden, geordend naar *consultatie* in publieke besluitvorming (tien methoden) en *participatie* in publieke besluitvorming (vijf methoden). Elke methode is voorzien van een beschrijving, een aanduiding van het doel, en een typering van de relatie tot de representatieve democratie. Bij de opsomming van methoden voor consultatie in publieke besluitvorming is sprake van een toenemende openheid en interactiviteit. Internetconsultatie wordt in dit overzicht als tweede consultatiemethode genoemd, en daarmee getypeerd als redelijk gesloten en weinig interactief. Van Aeken beschrijft Internetconsultatie op de volgende wijze (een overzicht van alle methoden, geordend in een tabel, is opgenomen in bijlage 4):

Figuur 4.1: beschrijving van de methode Internetconsultatie in relatie tot representatieve democratie (fragment van een meeromvattende tabel)

Method	Description	Aims	Relation to representative democracy
2. Public Internet consultation	The public at large is informed about new policy and legislation on a dedicated website and is invited to send in comments.	A cheap and efficient way to scan for popular support and often surprising input.	Fits neatly in a representative democracy; closed; vulnerable groups and elderly excluded; little learning by stakeholders; no true dialogue.

Bron: Van Aeken (2015)

Ook Van Kreveld (2016) heeft een analyse gemaakt van consultatietechnieken en –methoden. Haar onderzoek richt zich specifiek op fiscale wetgeving.¹⁵ Aan de hand van een gegeven doel dat met de consultatie wordt beoogd, kan worden bepaald welke techniek mogelijk geschikt is. Bij de keuze van een techniek kan gelet worden op sterke en zwakke punten daarvan. Ook kan worden bekeken welke stakeholdergroepen geconsulteerd moeten worden voor een optimaal consultatieresultaat.

De genoemde strategische afwegingen zijn door Van Kreveld geordend in een consultatiemodel. Daarmee kan een gemotiveerde keuze worden gemaakt voor een effectieve consultatievorm, een passende consultatietechniek en de in aanmerking komende stakeholdergroepen. Internetconsultatie wordt in dit model getypeerd als een consultatiemethode die kan worden ingezet voor het identificeren/creëren van draagvlak, het verbeteren van de verhouding tussen de wetgever en stakeholders, en/of het anticiperen op voorgenomen wetgeving. Het volledige model van Van Kreveld is opgenomen in bijlage 4.

Deze typering met betrekking tot de inzet van Internetconsultatie is opmerkelijk gezien de in de begeleidingscommissie gedeelde veronderstelling bij de start van dit onderzoek dat het ministerie van Financiën sowieso weinig consultaties heeft, omdat men wil voor-

¹⁴ Aeken, K. van (2015). Does Participatory Governance travel well? Local interpretations in countries neighbouring the EU. *Sociology and Anthropology*, in press.

¹⁵ Kreveld, N.M.A. van (2016). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers.

komen dat burgers en organisaties gaan anticiperen op fiscale wetgeving. In het verlengde hiervan zou ook het peilen en/of creëren van draagvlak geen nut hebben.

In een nadere toelichting merkt Van Kreveld op dat er in haar onderzoek meerdere consultaties waren, gericht op het **identificeren en creëren van draagvlak**. Enkel op het moment dat het zeker is dat geen draagvlak kan worden verkregen, bijvoorbeeld als burgers in hun portemonnee worden geraakt, zal een internetconsultatie niet efficiënt zijn.

De **anticiperende werking van consultatie** kan enerzijds als een positief effect van consultatie worden gezien, aangezien stakeholders rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen van de voorgenomen wet (positieve anticipatie). Anderzijds kan de anticiperende werking van consultatie ook negatieve effecten hebben (negatieve anticipatie). Doordat een voorgenomen wetswijziging vroegtijdig openbaar wordt gemaakt, kunnen belastingplichtigen nog tot kort voor de inwerkingtreding van de wet gebruik gaan maken van een eventuele gunstige (overgangs)regeling. Zo kunnen belastingadviseurs inspelen op toekomstige wetgeving en hun adviezen daarop aanpassen. Burgers kunnen hun inkomsten- en uitgavenpatroon aanpassen. Van ondernemers kan worden verwacht dat zij bepaalde keuzes achterwege laten, uitstellen of juist versnellen. Tot slot kan de Belastingdienst bepaalde processen gaan versnellen of vertragen. Het is echter maar de vraag of de negatieve anticiperende functie van consultatie daadwerkelijk een probleem is. Dat hoeft niet het geval te zijn als hiermee rekening wordt gehouden bij het opstellen van het consultatiedocument, bij het bepalen van het moment waarop het document wordt gepubliceerd en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de voorgenomen wet. De negatieve anticiperende werking van consultatie zou eventueel kunnen worden ondervangen door de wet met terugwerkende kracht in werking te laten treden. Uit de gesprekken die Van Kreveld voor haar onderzoek heeft gevoerd, werd bovendien vooral tijdsdruk aangevoerd als reden waarom er niet veel werd geconsulteerd. Dat geldt voor consultatie in het algemeen én voor internetconsultatie.

4.3 Fasering van het consultatieproces

Wordt Internetconsultatie ingezet in samenhang met andere methoden, dan is het van belang af te wegen in welke fase van het wetgevingsproces welke methode het meest op zijn plaats is. Uit onderzoek van VenJ over de periode 2007-2013 blijkt dat de effectiviteit van wetgeving hoger is, naarmate meer consultatie plaatsvindt in de voorbereidende fase van het wetgevingsproces.¹⁶

Om de betekenis van Internetconsultatie in vergelijking met andere vormen van consultatie te beoordelen, is zicht nodig op de inbedding van Internetconsultatie in het wetgevingsproces. Het is vooral van belang te weten in welke fase specifieke vormen van consultatie worden benut (waarvan Internetconsultatie er een kan zijn) en welke functie die consultatievormen dan vervullen.

In All on board (2015) benadrukt Van Aeken dat, naarmate het wetgevingsproces in een verder stadium is, het moeilijker is nog iets aan een wet te veranderen of bij te stellen. Elke verdere stap naar het eindproduct veronderstelt overeenstemming tussen een steeds groeiend aantal politici, beleidsmakers, wetgevingsjuristen, uitvoerders en andere betrokken actoren. Het wordt steeds onaantrekkelijker om moeizaam bereikte compromissen open te breken.¹⁷

4.3.1 Kiemfase, coalitiefase en presentatiefase volgens Ramlal

Ramlal (2012) heeft een analyse gemaakt van de fasering van het wetgevingsproces en de rol van Internetconsultatie daarbij. Hij onderscheidt aan de hand van casestudies drie

¹⁶ Veerman, G. J. (2013). Een empathische wetgever: Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten. Den Haag: SDU uitgevers.

¹⁷ Aeken, K. van (2015). All on board? An assessment of advances in Dutch legislative policy 2010-2015. Journal of Legislative Evaluation, 7.

fases in het wetgevingsproces, waarin belangeninbreng en -afweging gestalte krijgen. Die fases representeren volgens hem een terugkerend vast patroon:¹⁸

De kiemfase

In deze fase ontstaat een ruw idee om een wettelijke regeling over een bepaald onderwerp uitwerken. Consultatie in deze fase richt zich op intimi, bevriende personen op hoog bestuurlijk niveau uit overheid en bedrijfsleven. Zo komen vertrouwde, grote lobbyende partijen zoals NS, KLM en Bouwend Nederland aan bod. Zij krijgen gelegenheid kernelementen voor een te ontwikkelen voorstel aan te dragen. Het doel dat hier voorop staat is het in vertrouwelijkheid inzicht krijgen in een complexe materie.

De coalitiefase

In deze fase worden coalities gesloten, vinden onderhandelingen plaats over verschillende dossiers en wordt instemming verkregen van relevante betrokken actoren. Consultatie in deze fase richt zich op uitvoeringsinstanties, koepelorganisaties en lobbypartijen. Hierbij worden actoren die al te kritisch zijn of bij wie het risico bestaat op lekken naar het publiek vermeden. Het doel dat hier voorop staat is het verkrijgen van het fiat van belangrijke betrokken partijen, het eventueel in evenwicht brengen van conflicterende belangen en het soepel laten verlopen van het proces.

De presentatiefase

Wanneer het wetsvoorstel het fiat van de belangrijkste spelers in het beleidsveld heeft verkregen wordt het in deze fase definitief afgerond. Consultatie in deze fase is gericht op het brede publiek, bijvoorbeeld via internet. Doel is het voorstel waar nodig te verfijnen. Ingrijpende veranderingen liggen in deze fase niet in de rede, omdat de afspraken uit de coalitiefase niet zonder risico kunnen worden gebroken. Het gaat er vooral ook om te demonstreren dat echt iedereen geconsulteerd is.

4.3.2 Negen fasen volgens Van Kreveld

Van Kreveld (2016) heeft in haar onderzoek de consultatieprocedure, ongeacht welke consultatiemethode gebruikt wordt, beschreven in negen fasen.¹⁹ Een goede uitvoering van de consultatie kan volgens haar voorkomen dat bij stakeholders een te beperkt draagvlak en ontevredenheid ontstaan, en kan bovendien tot betere wetgeving leiden zodat de wet langer houdbaar is. Dat betekent vervolgens dat, zelfs als consultatie op korte termijn tijdsverlies zou betekenen en kostenverhogend zou zijn, op langere termijn tijdwinst en kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd. De negen fasen die Van Kreveld onderscheidt zijn:

1. besluiten te consulteren;
2. doel van de consultatie omschrijven;
3. consultatievorm en -techniek selecteren;
4. stakeholders selecteren;
5. consultatiedocument opstellen;
6. stakeholders mobiliseren;
7. reacties van stakeholders bestuderen;
8. adequate feedback geven;
9. evalueren.

¹⁸ Ramlal, M. (2012). 'De olifant in het wetgevingsproces'. *RegelMaat* 2012 (27) 1, 29-40.

¹⁹ Kreveld, N.M.A. van (2016). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. Den Haag: SDU uitgeverij.

4.4 Kritische kanttekeningen bij vormen van consultatie

In 2007 is door Popelier et al. in opdracht van het ministerie van Justitie een rapport uitgebracht. De auteurs hebben onderzocht aan welke kwaliteitskenmerken een goed consultatieproces beantwoordt.²⁰ Ze concluderen dat bij het toepassen en uitvoeren van vormen van consultatie het risico bestaat dat bepaalde tekortkomingen optreden. Het gaat hier vooral om de volgende vijf punten:

Onvoldoende gebruik van het potentieel van consultaties

“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.”

Beperking tot gevestigde belangengroepen

“Consultaties vermijden vandaag niet altijd een ‘regulatory capture’ door goed georganiseerde belangengroepen, die dankzij hun bevoorrechte toegang tot het regelgevingsproces 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.”

Bevestiging van bestaande standpunten.

“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.”

Ritualisering

“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.”

²⁰ Popelier, P., Van Gestel, R., Van Aeken, K., Verlinden, V. & Van Humbeeck, P. (2007). Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk. Den Haag: WODC.

Onvoldoende doordachte methodiekontwikkeling

“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 evenredigheids-toets. 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 normadressen 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.”

4.5 Voor- en nadelen van Internetconsultatie

4.5.1 Voordelen Internetconsultatie

Volgens de website en de Rijkshandleiding wordt Internetconsultatie gezien als een nuttig instrument als aanvulling op de reeds bestaande consultatiepraktijk in het wetgevingsproces. Door Internetconsultatie kunnen meer mensen, bedrijven en instellingen informatie over wetgeving (in voorbereiding) krijgen die in voorbereiding is en kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren.²¹ Van Kreveld en Lubbers (2012) signaleren (deels in het verlengde hiervan) de volgende voordelen van Internetconsultatie:²²

- het grote aantal burgers en bedrijven dat in staat wordt gesteld deel te nemen aan een ‘massadiscussie’;
- drempelverlaging doordat van huis uit kan worden deelgenomen, hetgeen eveneens kan bijdragen aan een hoge opkomst;
- toegankelijkheid voor burgers en bedrijven die minder goed de weg weten te vinden naar het ministerie en/of moeilijk te bereiken zijn.

4.5.2 Nadelen Internetconsultatie

Van Kreveld en Lubbers (2012) signaleren m.b.t. Internetconsultatie de volgende nadelen:

- Internetconsultatie kost tijd en extra capaciteit van departementale medewerkers.
- In de gekozen vorm biedt Internetconsultatie in principe geen mogelijkheid tot directe communicatie tussen de betrokken burgers en bedrijven. Evenmin is directe communicatie met het ministerie mogelijk, bijvoorbeeld voor het geven van een toelichting.
- Tekortkomingen in de uitvoering, zoals de beperkte feedback, kunnen leiden tot een vermindering van het draagvlak.
- Overbevraging en overdaad aan informatie kunnen leiden tot consultatiemoedigheid en het afhaken van deelnemers.²³

De in deze paragraaf genoemde risico’s en nadelen worden bevestigd door onderzoek uit de Verenigde Staten, waarin vier barrières voor online participatie naar voren komen:²⁴

1. Bekendheid: mensen weten niet dat en wanneer zij kunnen reageren op nieuwe regelgeving; ook weten veel mensen niet waarom dat belangrijk is.

²¹ <https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>

²² Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, pp. 131-140.

²³ Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, pp. 131-140.

²⁴ Farina, C. R., Epstein, D., Heidt, J., & Newhart, M. J. (2014). Designing an Online Civic Engagement Platform: Balancing “More” vs. “Better” Participation in Complex Public Policymaking. *International Journal of E-Policies*, 16-39.

2. Complexiteit: de meeste wet- en regelgeving en de manier waarop deze wordt omschreven in beschikbaar gestelde documentatie is taaltechnisch en juridisch inhoudelijk voor veel mensen zeer moeilijk te begrijpen.
3. Rationaliteit: meestal verwachten burgers dat "de meeste stemmen gelden", zij realiseren zich niet dat de overheid een inhoudelijke en feitelijke afweging maakt naar aanleiding van de reacties.
4. Vaardigheid: het formuleren van een heldere, gestructureerde reactie die door de wetgever als zinvolle bijdrage wordt gezien is zeker voor een leek niet eenvoudig.

Voermans et al. (2012) noemen, op basis van een Europees vergelijkend onderzoek, de volgende risico's als bezwaren bij Internetconsultatie:

- een onevenwichtige representatie;
- een verminderde helderheid van verantwoording: als de overwegingen een compromis zijn van vele visies, is het moeilijk daarin een consistente basis te vinden om de wetten te verantwoorden;
- te veel standpunten leiden tot een kleurloos resultaat.

Dergelijke risico's wijzen in de richting van de noodzaak van sterke arbitrage in het inspraakproces. Dat wil zeggen: onafhankelijke gezaghebbende instanties die het afwegingsproces op metaniveau kunnen beoordelen. Zonder dat lijkt consultatie te onttaarden in 'men vraagt en wij draaien' of in het niet serieus nemen van de inspraak.²⁵

4.5.3 Kantekeningen bij recente ontwikkelingen van Internetconsultatie

Volgens Van Aeken (2015) zijn de consultatierapporten dikwijls slechts zeer summier en onvolledig, of worden ze geheel niet geleverd. Deze bevinding wordt bevestigd door de oriëntatie op het empirisch materiaal in dit onderzoek (zie hoofdstuk 5). Een reden voor deze tekortkoming kan zijn dat de rapportage van de consultatie ook mag worden meegenomen in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsontwerp. Dit creëert echter een tweede probleem: de memorie van toelichting is doorgaans een uiteenzetting van de argumenten waarom het betreffende voorstel de juiste weg vormt; aandacht voor afwijkende of tegengestelde opvattingen ligt daarbij niet voor de hand.

Ook informatie over de afwegingen van de overheid om te komen tot het voorstel waarover wordt geconsulteerd, is beperkt en vooral gericht op rechtvaardiging daarvan.

Verdere punten van zorg betreffen de vraag of reacties daadwerkelijk benut worden, de beschikbare termijn voor reacties, de fase van het wetgevingsproces waarin Internetconsultatie wordt ingezet en de representativiteit van het publiek dat bereikt wordt.

Van Aeken concludeert dat Internetconsultatie vooral op een defensieve wijze wordt ingezet en niet gericht is op open communicatie, dialoog, kritisch debat en reflectie.²⁶

4.6 Gewenste verbeteringen bij Internetconsultatie

4.6.1 Verbeteringen van de vorm, informatieafstemming en het verkrijgen en verwerken van reacties

Om een breed publiek te bereiken, moeten de informatieverstrekking en werkwijze zijn aangepast aan de beoogde doelgroepen. Wat betreft de vorm van online consultaties en de wijze waarop de opzet van sites en consultaties kan bijdragen aan meer of betere reacties, komt uit onderzoek het volgende naar voren:

- In een studie van de Europese Unie naar de inzet van consultaties via social media (op basis van drie consultaties) komt naar voren dat de inzet van social media het

²⁵ Voermans, W., ten Napel, H., Diamant, M., Groothuis, M., Steunenberg, B. Passchier R. & Pack, S. (2012). Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie.

²⁶ Aeken, K. van (2015). All on board? An assessment of advances in Dutch legislative policy 2010-2015. Journal of Legislative Evaluation, 7.

bereik van consultaties kan vergroten, zowel onder groepen stakeholders als onder het algemene publiek. De reacties zijn bovendien positiever: deze zijn minder gericht op het aanvallen van voorgesteld beleid, en meer gericht op het doen van nieuwe of innovatieve voorstellen. Ten slotte is er sprake van meer dialoog en interactie tussen politici en burgers.²⁷

- Open consultaties, waarbij reacties zelf moeten worden geformuleerd, leveren inhoudelijk meer diepgaande reacties op. Meer gesloten vormen, waarbij bijvoorbeeld van vragenlijsten of polls gebruik wordt gemaakt, leveren meer en beter gestructureerde reacties op die eenvoudig te verwerken zijn. Consultaties uitgevoerd door de Europese Commissie verschuiven steeds meer naar deze laatste vorm.²⁸
- De kwaliteit van reacties hangt voor een groot deel af van de kwaliteit en begrijpelijkheid van de verschaft informatie. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het niet alleen gaat om het schrijven van documenten in begrijpelijke taal, maar ook om het aanbieden van documentatie die aansluit bij het kennisniveau van de verschillende doelgroepen.²⁹
- Het kan nuttig zijn een consultatie op te splitsen in deelonderwerpen, in plaats van alle uiteenlopende elementen op te nemen in één omvangrijk document.³⁰
- Ervaringen in Duitsland laten zien dat het opnemen van discussiemogelijkheden tussen deelnemers kan leiden tot meer activiteit binnen een consultatie. Mensen lokken reacties bij elkaar uit en lobbyen ook binnen hun eigen netwerk om meer deelnemers naar het forum te krijgen.³¹

Ook Van Kreveld en Lubbers doen in hun onderzoek een aantal concrete aanbevelingen voor verbetering van de praktijk van Internetconsultatie.³²

- Benader bij een specifiek voorstel voor wet- en regelgeving in het bijzonder de groep burgers en bedrijven die daar daadwerkelijk belanghebbenden bij zijn en die daarop een zinvolle reactie kunnen geven. Stel een consultatiedocument op met een duidelijke vraagstelling. Daarmee kan ook duidelijk worden gemaakt welk doel met de consultatie wordt beoogd. Een heldere vraagstelling bevordert dat burgers en bedrijven gericht zullen reageren. Zo worden overbodige reacties voorkomen.
- Maak in elk consultatiedocument duidelijk dat burgers en bedrijven geen doorslaggevende stem hebben bij de voorgestelde wet- en regelgeving, maar dat reacties ertoe kunnen leiden dat het voorstel wordt aangepast. Een goede feedback, waarbij duidelijk wordt welke afwegingen zijn gemaakt, is daarbij noodzakelijk.
- Categoriseer de binnengekomen reacties naar de categorie betrokkenen waartoe de inzender behoort. Bij belastingwetgeving kan het bijvoorbeeld gaan om belastingplichtigen, beroepsorganisaties, belangenorganisaties, wetenschappers, rechterlijke macht, belastingadviseurs of 'overig'. Zo krijgt men meer inzicht in de achtergrond van de verschillende groepen inzenders. Daar kan bij de weging van de ingezonden reacties dan rekening mee worden gehouden.

²⁷ Loukis, E., Yannis, C., & Androutsopoulou, A. An analysis of multiple social media consultations in the European Parliament from a public policy perspective. Twenty Second European Conference of Information Systems, (pp. 1-14). Tel Aviv.

²⁸ Quittkat, C., & Finke, B. (2013). The EU Commission Consultation Regime. In B. Kohler-Koch, & C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society* (pp. 183-222). Oxford: OUP Oxford.

²⁹ Farina, C. R., Epstein, D., Heidt, J., & Newhart, M. J. (2014). Designing an Online Civic Engagement Platform: Balancing "More" vs. "Better" Participation in Complex Public Policymaking. *International Journal of E-Policies*, 16-39.

³⁰ *ibid.*

³¹ Schulz, D., & Newig, J. (2014). Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. *Environmental Policy and Governance*, 55-69.

³² Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. De bruikbaarheid van internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer 2012, pp. 131-140.

Bij bovenstaande drie aanbevelingen van Van Kreveld en Lubbers merken de onderzoekers (van voorliggend onderzoek naar Doelrealisatie Internetconsultatie) het volgende op:

- Bij de eerste aanbeveling: Een focus op de 'daadwerkelijke belanghebbenden' en 'zinvolle' reacties kan het open karakter van de consultatie beperken.
- Bij de tweede aanbeveling: Deze aanbeveling bedoelt de verwachtingen van de insprekers te matigen.
- Bij de derde aanbeveling: Dit houdt in dat de overheid, bij de weging van de betekenis van een reactie, bij voorbaat de (veronderstelde) belangen van de inzender verdisconteert.

Hoe praktisch de aanbevelingen ook zijn, bij een dergelijke werkwijze ontstaat het risico dat de meerwaarde van Internetconsultatie (waarbij in principe iedereen kan reageren) vergeleken met meer traditionele vormen van consultatie (die zich beperken tot gebruikelijke groepen insprekers) wordt beperkt.

Een laatste opvatting van Van Kreveld en Lubbers breekt daarentegen de consultatiepraktijk juist meer open. Zij bepleiten vormen van consultatie waarbij directe communicatie en discussie tussen alle betrokken actoren en ook het ministerie mogelijk is. De digitale en sociale media bieden daartoe tegenwoordig ruime mogelijkheden.

Ook in de interviews met sleutelfiguren komt over het binnenkrijgen van meer/betere reacties naar voren, dat vooraf helder moet zijn wat een departement uit de Internetconsultatie wil halen. Wensen zijn:

- goede en gerichte vragen waarop men feedback wil;
- voldoende tijd, menskracht en middelen om de Internetconsultatie te kunnen uitvoeren;
- ondersteuning van collega's, leidinggevend en bewindslieden;
- ondersteuning vanuit de afdeling communicatie, eventueel in de vorm van gerichte voorbeelden van toegankelijke teksten en vragen.

Samenwerking met de afdeling communicatie komt volgens de geïnterviewde medewerkers van departementen in meer en mindere mate voor. Die samenwerking zou zich volgens sommigen ook kunnen richten op het onder de aandacht brengen van Internetconsultaties bij verschillende groepen via verschillende sociale-mediakanalen.

Ook is in de interviews benadrukt dat bij het inzetten van Internetconsultatie specifieke competenties vereist zijn, zoals onderzoeks- en communicatievaardigheden (o.a. doelgroepgericht schrijven en de juiste vragen stellen). Over het algemeen zijn juristen niet hierin getraind. Volgens sommigen zou daar in de toekomst meer aandacht voor moeten komen.

4.6.2 Benutten van moderne technische mogelijkheden

In een artikel over wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en Legal Big Data plaatst Leeuw (2015) Internetconsultatie in een nog veel verder strekkend perspectief.³³ Hij vestigt de aandacht op de empirische basis voor wetgeving. De analyse van steeds ruimer beschikbare gegevens kan de kwaliteit en effectiviteit van wetgeving verhogen. Dergelijke gegevens hoeven tegenwoordig steeds minder afzonderlijk verzameld te worden, maar zijn vaak al voorhanden in de vorm van zogeheten 'Big Data' die de wetgever bijvoorbeeld kan benutten om de behoefte aan wetgeving te peilen. In deze zin is Internetconsultatie als methode waarbij een voorbereid voorstel wordt voorgelegd aan het publiek dat hierop reacties kan geven, een beperkte methode. Deze beperking betreft zowel het bereik van de methode, als de fase van wetgevingsontwikkeling waarin zij wordt ingezet.

Hoewel (nog) niet gerelateerd aan Internetconsultatie zijn in Nederland verschillende experimenten met het toepassen van Big Data technieken in gang gezet. Een voorbeeld is de Gezamenlijke Backoffice Inkomensvoorziening Participatiewet (GBI), waarbij Big

³³ Leeuw, F.L. (2015). Wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en Legal Big Data. *Recht der Werkelijkheid* 36 (2), 50-65.

Data technieken worden toegepast om in diverse databases informatie te halen die voor- spelbare waarde heeft als het om 'potentiële fraude' gaat.

Het is de moeite waard om het proces en de resultaten van dergelijke initiatieven te volgen en te bekijken op de toepassingsmogelijkheden bij Internetconsultatie. Zoals in de volgende hoofdstukken van deze rapportage zal blijken, zijn niet alle doelgroepen even- goed met Internetconsultatie te bereiken. Wellicht kan met behulp van Big Data tech- nieken op andere wijze benodigde (aanvullende) informatie worden verzameld.

4.7 Internetconsultatie in een internationale context

4.7.1 Ranglijst voor e-participatie-index

De Verenigde Naties stellen, middels een vragenlijst, voor alle lidstaten een score voor e- participatie vast³⁴. Hierin wordt gekeken naar de mate waarin landen het internet gebrui- ken voor informatie, consultatie en besluitvorming in samenwerking met burgers en be- trokkenen. In de ranglijst voor deze e-participatie-index (EPI) staat Nederland op een gedeelde eerste plaats, samen met Korea. Opvallend is de snelle stijging in de ranglijst van Uruguay en Frankrijk in de laatste twee jaar. In Europa blijkt ook in het Verenigd Koninkrijk een hoge mate van e-participatie te bestaan.

EPI TOP 10 WERELDWIJD

Land	Ranglijst 2012	Ranglijst 2014	Verschil 2012-2014	EPI
Netherlands	1	1		1.0000
Republic of Korea	1	1		1.0000
Uruguay	75	3	+72	0.9804
France	25	4	+21	0.9608
Japan	11	4	+7	0.9608
United Kingdom	5	4	+1	0.9608
Australia	8	7	+1	0.9412
Chile	19	7	+12	0.9412
United States of America	5	9	-4	0.9216
Singapore	3	10	+7	0.9020

EPI TOP 10 EUROPA

Land	Ranglijst 2012	Ranglijst 2014	Verschil 2012-2014	EPI
Netherlands	1	1		1.0000
France	25	4	+21	0.9608
United Kingdom	5	4	+1	0.9608
Greece	45	17	+28	0.8039
Italy	56	19	+37	0.7843
Spain	31	19	+12	0.7843
Estonia	8	22	-14	0.7647
Finland	11	24	-13	0.7059
Germany	8	24	-16	0.7059
Latvia	66	24	+42	0.7059

³⁴ Verenigde Naties. (2015). E-Participation Index. Geraadpleegd via: United Nations Public Administration Country Studies: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat, ondanks alle kanttekeningen die in de literatuur gemaakt worden over participatie bij Internetconsultatie, de basisvoorwaarden daarvoor in Nederland relatief gunstig zijn. Dit geldt zowel in Europees perspectief als in wereldwijd perspectief.

4.7.2 Doelen Internetconsultatie en beleidsmatige verankering

Uit het onderzoek 'Wikken, wegen en (toch) wetgeven' blijkt dat ook andere landen in de fase van voorbereiding van wetgeving consultatie onder externe belanghebbenden, al dan niet met behulp van internet, inzetten.³⁵ De doelen van Internetconsultatie betreffen het informeren van de burgers, het vragen om suggesties en input (de eigenlijke consultatie) en actieve participatie in het proces van wetgeving.³⁶

In bovengenoemd onderzoek werd de beleidsmatige verankering van de Internetconsultatie zwak genoemd. Dat geldt ook voor Nederland. Geconstateerd wordt:

- het ontbreken van een consultatieverplichting;³⁷
- het niet-vastleggen van wie wordt uitgenodigd;
- het ontbreken van een methodologische uitwerking in bijvoorbeeld een handleiding;
- het ontbreken van een controlerend, ondersteunend orgaan (een arbitrage).

Landen waarin bij (Internet)consultatie een relatief stevige beleidsmatige verankering werd geconstateerd, waren het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ook Slovenië, Finland en het Verenigd Koninkrijk zijn in recent onderzoek na een quick scan geselecteerd voor verder onderzoek, omdat daar veelbelovende werkwijzen werden gesignaleerd. In onze beschrijving van ervaringen met Internetconsultatie in het buitenland, baseren we ons op die genoemde quick scan en het daarna volgende onderzoek.³⁸

4.7.3 Ervaringen in de Europese Unie

In de in het kader van dit onderzoek bestudeerde bronnen komt voorts het volgende naar voren:

- De Europese commissie heeft richtlijnen ontwikkeld voor Internetconsultatie en die vertaald in minimumstandaarden. Op die minimumstandaarden zijn vervolgens officiële reacties gegeven, onder andere vanuit de Verenigde Staten, maar ook vanuit de Nederlandse regering. Hieruit komt naar voren dat Internetconsultatie beter kan worden ingezet. Daarbij gaat het om de inzet in de verschillende fasen van wetsontwikkeling, met meer oog voor de activering van bredere groepen stakeholders en met meer aandacht voor transparantie en kwaliteit.
- Europa heeft online consultaties onderdeel van haar processen gemaakt met behulp van de site Your Voice.³⁹
- Hoewel gestructureerd onderzoek naar online consultaties beperkt is, is de laatste jaren wel een aantal keer gekeken naar de ervaringen met online consultaties bij de Europese Commissie.⁴⁰
- De meeste DG's hebben Internetconsultaties omarmd als onderdeel van het regelgevingsproces en het gebruik neemt ook nog steeds toe. Deze praktijk heeft er ook voor gezorgd dat een groter publiek betrokken is bij de regelgeving. Europa lijkt consulta-

³⁵ De Jong, P.O., Zijlstra S.E. (2009) Wikken en wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen. Den Haag: WODC.

Dit onderzoek had betrekking op het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland, Oostenrijk en Nederland.

³⁶ OECD, Rodrigo, D. and Amo P.A.

³⁷ Ten aanzien van het punt 'ontbreken van een consultatieverplichting', moet worden opgemerkt dat sinds 2011 internetconsultatie bij 10% van de wetsvoorstellen in principe verplicht is. Dit percentage gold alleen tijdens het tweejarig experiment.

³⁸ Voermans, W., ten Napel, H., Diamant, M., Groothuis, M., Steunenbergh, B., Passchier R. & Pack, S. (2012). Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie.

³⁹ ec.europa.eu/yourvoice.

⁴⁰ Albrecht, S. (2012). E-Consultations: A Re-view of Current Practice and a Proposal for Opening Up the Process. In E. Tambouris, A. Macintosh, & Ø. Sæbø (Red.), Proceedings of the 4th IFIP WG 8.5 International Conference (pp. 13-24). Kristiansand: ePart.

ties vooral te gebruiken als kennisinstrument: het wordt voor haar immers steeds moeilijker complexe onderwerpen volledig te overzien.⁴¹

- Over het algemeen vindt consultatie slechts over één bepaald standpunt plaats, waardoor er weinig ruimte is voor afwijkende ideeën en meningen. Het lijkt er daarom op dat naar bevestiging wordt gezocht. Verslagen van de resultaten zijn vaak oppervlakkig. Gesteld wordt dat de transparantie wel is toegenomen, maar dat het nog steeds onduidelijk is hoe consultaties werkelijk worden gebruikt. Zo is er weliswaar sprake van toegenomen betrokkenheid bij het algemeen publiek, maar lijkt de werkelijke invloed beperkt.⁴²

4.7.4 Inzet van Internetconsultatie bij de ontwikkeling van wetgeving

De manier waarop Internetconsultatie is geïntegreerd in de ontwikkeling van wetten heeft enerzijds een uiterlijke kant. Daarbij gaat het om de stappen en procedures bij het ontwikkelingsproces van wetten. Anderzijds is er de intentie om met de consultatie daadwerkelijk wat te doen, de inbreng naar waarde te schatten en de dialoog aan te gaan. Die kant betreft de innerlijke overtuiging dat Internetconsultatie werkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving (draagvlak, inhoudelijke onderbouwing, juridische kwaliteit).

In de publicatie van Voermans et al. (2012) wordt een relatie gelegd tussen de politieke cultuur van een land en de geneigdheid van de inspraak gebruik te maken.⁴³ In landen als het Verenigd Koninkrijk, met een gering aantal politieke partijen (geen coalities), is er meer ruimte voor inspraak. In Nederland worden compromissen die bereikt zijn binnen coalities en neergelegd in regeringsverklaringen niet gemakkelijk meer echt ter discussie gesteld. Dat is terug te zien in de relatief geringe benutting van input, en de geringe aandacht die besteed wordt aan het activeren van insprekers, het zoeken van een constructieve dialoog en het transparant maken van het proces en de resultaten ervan in verslagen.

In nieuwe lidstaten van de EU, zoals de Baltische staten, en delen van de Balkan is de behoefte groot om - in het licht van hun beoogde entree als EU-lid - de opzet van Internetconsultatie aan de eisen te laten voldoen. Dit wordt zichtbaar in beleidsdocumenten. Het rapport over de implementatie van Internetconsultatie in Bosnië Herzegovina is hiervan een voorbeeld.⁴⁴

4.8 Reflecties op ontwikkelingen afgelopen vijf jaar

Ook in de interviews met sleutelfiguren is gesproken over ontwikkelingen en contextfactoren die van invloed zijn op hoe(veel) binnen ministeries van Internetconsultatie gebruik wordt gemaakt. Hierbij is ingegaan op de factoren tijd, veranderende opvattingen over de rol van de overheid, houding ten opzichte van Internetconsultatie en digitalisering van de samenleving.

⁴¹ Quittkat, C., & Finke, B. (2013). The EU Commission Consultation Regime. In B. Kohler-Koch, & C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society* (pp. 183-222). Oxford: OUP Oxford.

⁴² Hüller, T., & Kohler-Koch, B. (2013). Assessing the Democratic Value of Civil Society Engagement in the European Union. In B. Kohler-Koch, & C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society* (pp. 145-181). Oxford: OUP Oxford.

⁴³ Voermans, W., ten Napel, H., Diamant, M., Groothuis, M., Steunenberg, B. Passchier R. & Pack, S. (2012). *Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces.* Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie.

⁴⁴ Ministry of Justice Bosnia and Herzegovina (2014) Report on the implementation of rules of consultation in legislative drafting in the institutions of Bosnia and Herzegovina. Prepared by: Sector for Strategic Planning, Aid Coordination and European Integration.

4.8.1 Factor tijd

Wetgeving komt bij sommige ministeries tot stand onder grote (politieke) druk en binnen beperkte tijd. Bewindslieden willen bijvoorbeeld voor het einde van een kabinetsperiode nog een wet aangenomen hebben. Veel ministeries lijken Internetconsultatie in de basis een goed middel te vinden om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, mits daar de tijd voor is. Tijd en kwaliteit lijken echter op gespannen voet met elkaar te staan, waarbij tijdsdruk veelal wint en ten koste kan gaan van de kwaliteit.

4.8.2 Veranderende opvattingen over de rol van de overheid

In enkele interviews wordt nadrukkelijk de relatie gelegd met de veranderende opvattingen over de rol van de overheid: minder sturend, meer als partner en geen exclusieve probleemeigenaar. De overheid is niet de enige speler in het publieke domein. Internetconsultatie wordt in dit kader gezien als een instrument om bij te dragen aan transparantie en participatie.

Andere geïnterviewden benadrukken dat, als er druk staat op de totstandkoming van een wet, de Internetconsultatie niet altijd de meest aangewezen methode lijkt te zijn. Voor sommigen is dit een reden om Internetconsultatie minimaal toe te passen: alleen als het echt moet.

In nagenoeg alle gehouden interviews komt naar voren dat ambtenaren de toegevoegde waarde van Internetconsultatie voor de kwaliteit van het wetgevingstraject moeten zien. Het op voorhand niet inzien van het nut van Internetconsultatie wordt door velen aangegevoeld als een obstakel dat moet worden weggenomen.

4.8.3 Houding ten opzichte van Internetconsultatie

In relatief veel interviews wordt aangegeven dat, in de loop der jaren, bij departementen en wetenschappers een positievere houding ten opzichte van Internetconsultatie is ontstaan. Dit blijkt onder andere uit diverse artikelen; er wordt vaker en positiever over Internetconsultatie geschreven.

4.8.4 Digitalisering van de samenleving

Consultatie via internet en social media past bij deze tijd. De manier waarop Internetconsultatie nu via de website www.internetconsultatie.nl verloopt, zou nog moderner kunnen. Geïnterviewden vinden het belangrijk mee te groeien met de digitale mogelijkheden.

5. Proces, toepassing en gebruik van Internetconsultatie

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het proces en de toepassing van Internetconsultatie door departementen en het gebruik van Internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties. Hiermee wordt input gegeven aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

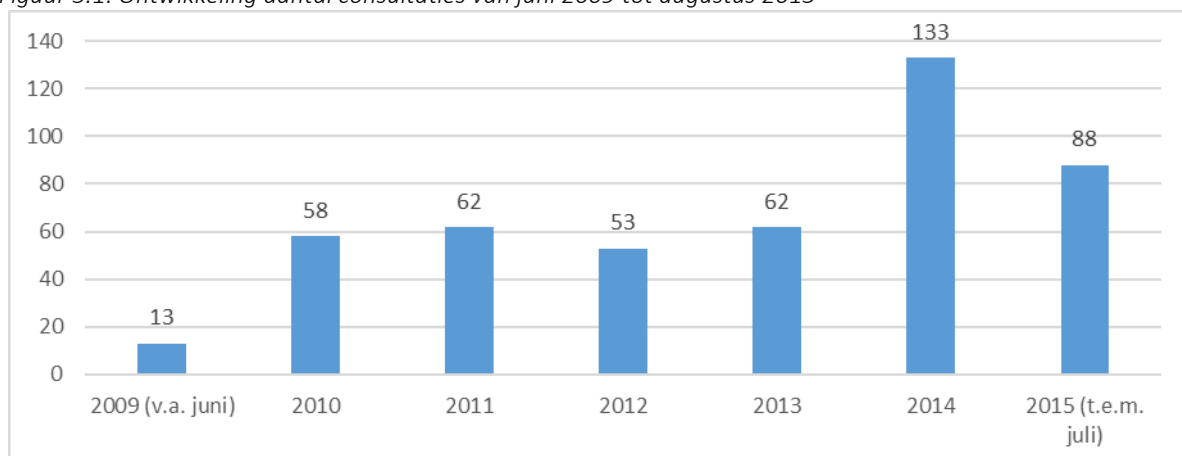
- *Hoe heeft de toepassing van Internetconsultatie door departementen zich in de afgelopen 5 jaar (zowel kwantitatief als kwalitatief) ontwikkeld? (onderzoeksvraag 2)*
- *Hoe vaak, op welke wijze en met welk doel waren burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties de afgelopen vijf jaar betrokken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

Hieronder wordt allereerst op basis van empirische analyse van de website inzicht geboden in de ontwikkeling van het gebruik van Internetconsultatie in kwantitatieve zin. Het gaat daarbij om consultaties en reacties in de periode van juni 2009 tot de peildatum 1 augustus 2015 (paragraaf 5.1). Daarna wordt, op basis van de digitale vragenlijst voor gebruikers (burgers en organisaties), de digitale vragenlijst voor departementale medewerkers en de interviews met sleutelpersonen, een beeld gegeven van de inzet van de Internetconsultatie (paragraaf 5.2). Ook worden de opzet en uitvoering (paragraaf 5.3) en de terugkoppeling van resultaten van Internetconsultatie beschreven (paragraaf 5.4). In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de voor dit hoofdstuk relevante uitkomsten uit de casestudies beschreven.

5.1 Ontwikkeling aantal consultaties en reacties

Op de peildatum 1-8-2015 zijn sinds de start in juni 2009 in totaal 472 consultaties aangeboden die inmiddels zijn gesloten. Er waren op die peildatum 27 openstaande consultaties. Het aantal afgeronde consultaties is vanzelfsprekend veel groter dan het aantal openstaande. Omdat in dit onderzoek doelrealisatie centraal staat, is ervoor gekozen om in onderstaande analyse de dataset af te grenzen tot de 472 per 1-8-2015 afgeronde consultaties. Pas na afronding van een consultatie kan er immers sprake zijn van een opbrengst in de zin van een aantal reacties, het al dan niet publiceren van een consultatieverslag en het verwerken van de consultatie in het definitieve voorstel. Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling in het aantal consultaties weer.⁴⁵

Figuur 5.1: Ontwikkeling aantal consultaties van juni 2009 tot augustus 2015



Bron: Auteurs op basis van een analyse van de website www.interconsultatie.nl

⁴⁵ In dit overzicht is sprake van 3 missing values

In figuur 5.1 komt naar voren dat er vanaf de start met Internetconsultatie in juni 2009 tot en met 2013 op jaarbasis ongeveer 60 consultaties waren. In 2014 is er een sprong naar 133 consultaties, die zich in 2015 lijkt door te zetten: in de eerste zeven maanden zijn er reeds 88 afgeronde consultaties.

Sinds 2009 zijn iets meer dan 17.000 reacties op de website www.internetconsultatie.nl binnengekomen. Het ministerie van Economische Zaken (2013) meldt dat de 250 Internetconsultaties die tot 2013 hebben plaatsgevonden, al 22.383 reacties van burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties hebben opgeleverd. Dit verschil is te verklaren omdat op de site alleen de openbare reacties worden vermeld.

De helft van alle consultaties levert minder dan vijf reacties op. Tien procent levert zelfs geen enkele reactie op. In onderstaande tabel (tabel 5.1) zijn de tien consultaties met de meeste reacties vermeld.

Tabel 5.1: Consultaties met de meeste reacties

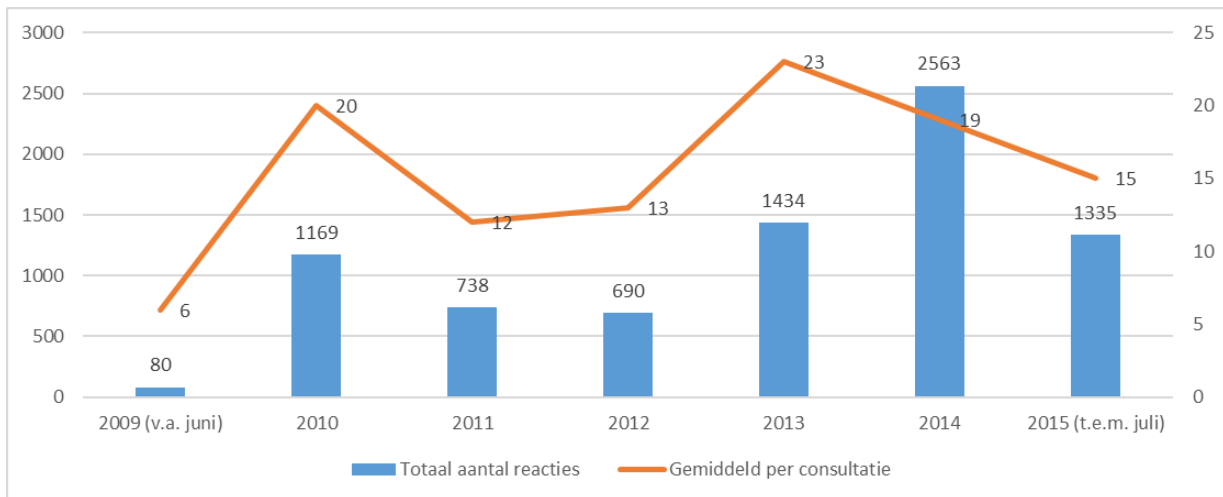
Consultatie	Ministerie	Jaar	Aantal reacties
1. Wet natuur	EZ	'11	5428
2. Bovenbouw havo-vwo	OCW	'12	2281
3. Passend onderwijs	OCW	'11	1294
4. Versterking bestrijding computercriminaliteit	VenJ	'10	609
5. Wet op de Jeugdverblijven	SZW, VWS	'14	505
6. Wet op het lerarenregister	OCW	'15	233
7. Filmauteurscontractenrecht	OCW, VenJ	'14	186
8. Afschaffen verplichte maatschappelijke stage	OCW	'13	185
9. Bibliotheekwet	OCW	'13	168
10. Afschaffen lijstencombinaties	BZK	'15	137

Bron: Auteurs op basis van een analyse van de website www.internetconsultatie.nl

Met name consultaties die het onderwijs raken trekken veel aandacht: zes van de tien onderwerpen waarop het meest gereageerd is zijn gerelateerd aan het ministerie van OC&W. Ook lijken organisaties hun achterban te kunnen mobiliseren om hun mening te geven op www.internetconsultatie.nl. Voorbeelden hiervan zijn stichtingen die strijden voor het behoud van natuur in het geval van de Wet Natuur in 2011 en, meer recent, politieke partijen in het geval van de afschaffing van lijstencombinaties.

Het totaal aantal reacties neemt toe, maar er is geen toename in het aantal reacties per consultatie. Dit blijkt uit de volgende figuur 5.2. Drie consultaties met meer dan 1000 reacties zijn buiten beschouwing gelaten, omdat die het beeld te veel zouden vertekenen. (Deze zogeheten 'uitbijters' hebben een aantal reacties dat meer dan drie standaarddeviaties verschilt van het gemiddelde.)

Figuur 5.2: Aantal reacties per consultatie



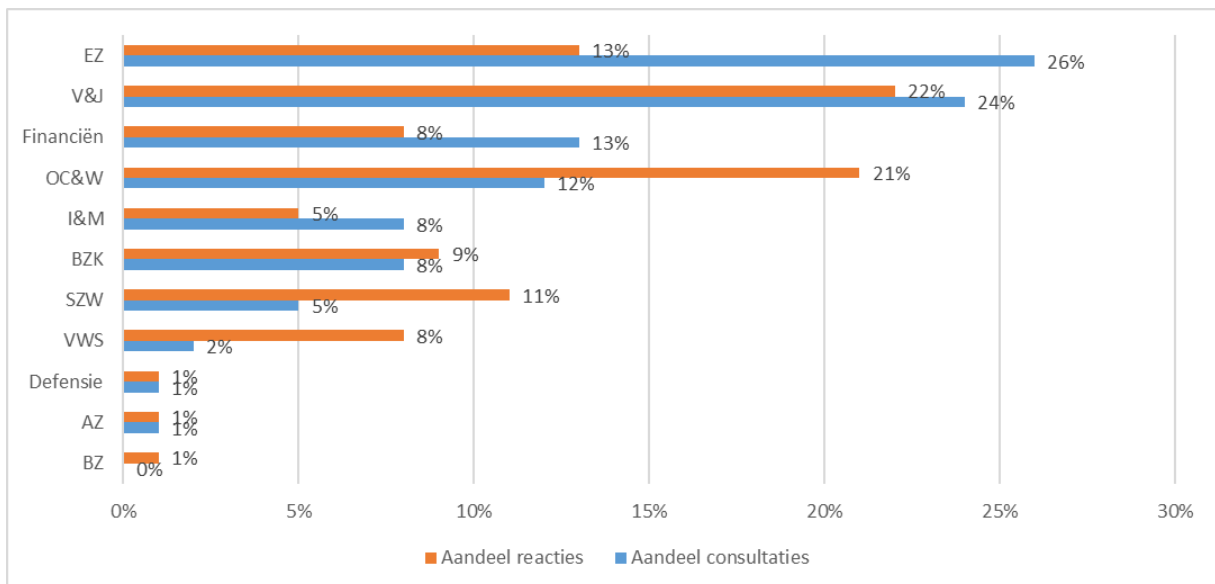
Bron: Auteurs op basis van een analyse van de website www.internetconsultatie.nl

Ook is procentueel in kaart gebracht hoeveel consultaties de verschillende ministeries uitzetten en hoeveel reacties deze genereren. Hierbij is uitgegaan van het volgende:

- Bij veertig consultaties was meer dan één ministerie betrokken. Deze consultaties zijn voor elk van de ministeries meegerekend.
- Twee consultaties werden uitgevoerd door de Tweede Kamer, met in totaal 71 reacties. Deze consultaties zijn buiten beschouwing gelaten.

Het volgende figuur laat het aandeel van de diverse ministeries zien (weer uitgezonderd de drie uitbijters).

Figuur 5.3: Ministeries en hun aandeel in het totaal aantal consultaties en reacties



Bron: Auteurs op basis van een analyse van de website www.internetconsultatie.nl

Consultaties van OC&W trekken de meeste reacties. Het ministerie van EZ houdt de meeste consultaties, maar trekt relatief weinig reacties. Wel was de consultatie waarop het meest gereageerd is, de wet natuur, afkomstig van EZ.

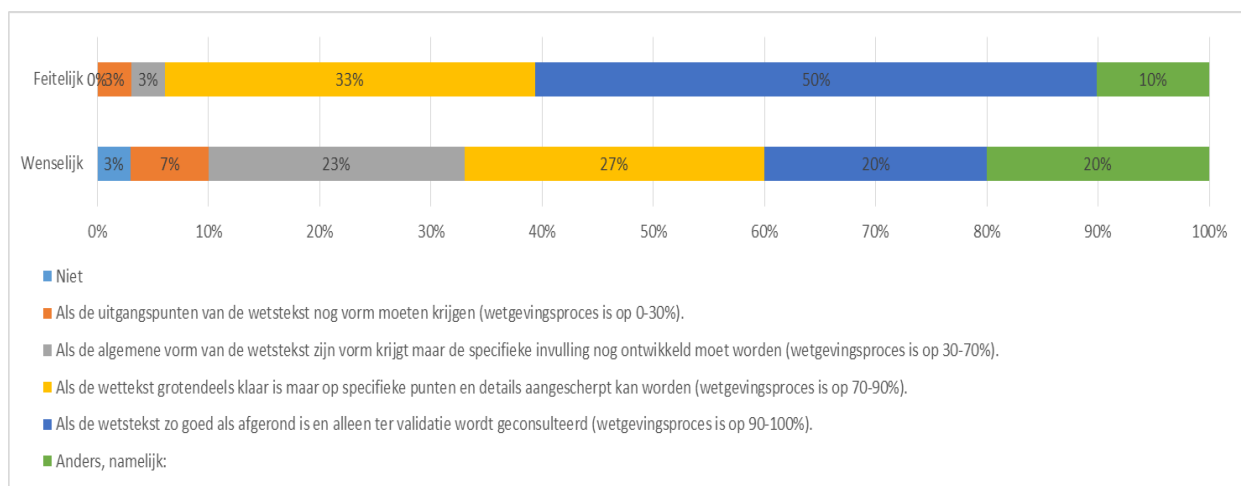
5.2 Inzet van Internetconsultatie in het wetgevingsproces

Internetconsultatie kan op verschillende momenten in het wetgevingsproces worden ingezet. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4.1) is een beschrijving gegeven van de fasering van het wetgevingsproces. Daarin werd onder andere onderscheid gemaakt in een kiemfase, coalitiefase en presentatiefase. Hieronder wordt de feitelijke en wenselijke inzet van Internetconsultatie gerelateerd aan deze fasering van het wetgevingsproces. Tevens wordt ingegaan op de redenen om af te zien van Internetconsultatie.

5.2.1 Feitelijke en wenselijke inzet van Internetconsultatie in de fasering in het wetgevingsproces

Departementale medewerkers hebben aangegeven wat het meest *wenselijke* moment is om Internetconsultatie in te zetten en wanneer het *feitelijk* ingezet wordt in het wetgevingsproces. In de vragenlijst is de kiemfase geoperationaliseerd als het vormgeven van de uitgangspunten van de wetstekst (wetgevingsproces is op 0-30%), de coalitiefase als de fase waarin de algemene vorm van de tekst gestalte krijgt maar de specifieke invulling nog ontwikkeld moet worden (proces is op 30-70%), en ten slotte de presentatiefase, die is opgesplitst in een aanscherpingsfase (wetgevingsproces op 70-90%) en validatiefase (90-100%). In de figuur hieronder worden het wenselijke en feitelijke moment van inzet van Internetconsultatie tegen elkaar afgezet.

Figuur 5.4: *Wenselijke en feitelijke inzet Internetconsultatie in het wetgevingsproces*



Bron: Digitale vragenlijst departementale medewerkers (N= 30)

Het valt op dat departementale medewerkers verschillend denken over wanneer een Internetconsultatie *het best* kan worden ingezet. Iets meer dan een kwart van de respondenten (27%) geeft aan dat Internetconsultatie het beste kan worden ingezet wanneer de wettekst grotendeels klaar is, maar op specifieke punten en details nog kan worden aangescherpt. Echter eveneens een kwart (23%) denkt juist dat Internetconsultatie het best kan worden ingezet aan het begin van het wetgevingstraject, namelijk wanneer de algemene vorm van de wettekst gestalte krijgt, maar de specifieke invulling nog ontwikkeld moet worden. Deze verscheidenheid komt ook tot uiting in de antwoorden 'anders namelijk': 20% van de departementale medewerkers geeft aan dat de wenselijkheid afhangt van het doel van de Internetconsultatie en dit kan dus per consultatie verschillen. Als vervolgens gekeken wordt naar hoe Internetconsultatie *feitelijk* wordt ingezet, dan is hierbij in grote meerderheid het wetgevingstraject al bijna afgerond (70-100%). De helft van de respondenten geeft aan dat Internetconsultatie alleen ter validatie (wetgevingsproces is op 90-100%) wordt ingezet en een derde van de departementale medewerkers geeft aan dat dit gebeurt als de wettekst grotendeels klaar is, maar op specifieke punten en details aangescherpt kan worden. Slechts in 3% van de gevallen lijkt Internetconsultatie ingezet te worden als de algemene vorm van de wettekst gestalte krijgt, maar de

specifieke invulling nog ontwikkeld moet worden. Dat is opvallend, omdat tegelijkertijd 30 % van de departementale medewerkers vinden dat internetconsultatie, meer dan nu feitelijk het geval is, vroegtijdig in het wetgevingsproces zou moeten worden ingezet.

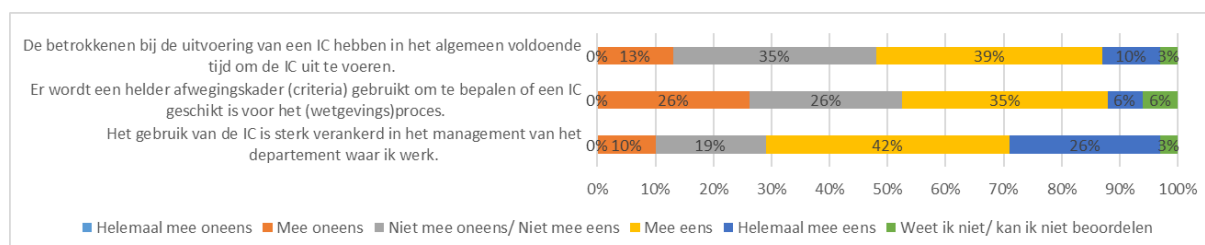
Ook in de interviews met sleutelfiguren wordt het verschil van mening zichtbaar over de fase waarin Internetconsultatie moet worden ingezet. Wat pleit voor laat inzetten is dat vroeg in het proces andere consultatiemethoden meer voor de hand zouden liggen. Wat pleit voor vroeg inzetten is dat Internetconsultatie veel kan opleveren, namelijk: stimuleren van medeverantwoordelijkheid, en betere beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen. Ook ten aanzien van de 'dialoogfunctie' van Internetconsultatie komen verschillen naar voren. Voorkomen moet worden dat mensen denken dat hun mening ertoe kan leiden dat een wet er niet komt. Een van de geïnterviewden vraagt zich in dit kader wel eens af of bij Internetconsultatie sprake is van consulteren of discussiëren.

5.2.2 Redenen om af te zien van de inzet van Internetconsultatie

Zoals aangegeven geldt in beginsel dat Internetconsultatie in elk wetgevingstraject ingezet wordt. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.1.4) is een aantal motieven genoemd waarop procedureel hiervan kan worden afgeweken. Hierbij kan het gaan om spoed-/noodwetgeving; uitzonderingsgronden (artikel 10 WOB); geen noemenswaardige gevolgen van de wetgeving op burgers etc. en de uitvoeringspraktijk; en consultatie kan niet tot aanpassing van het voorstel leiden.

Het inzetten van Internetconsultatie hangt af van de verankering van Internetconsultatie in het management van het departement, of er een helder afwegingskader (criteria) is om te bepalen of een Internetconsultatie geschikt is voor het wetgevingsproces en ten slotte of er voldoende tijd beschikbaar is om aan de Internetconsultatie te werken door medewerkers. In onderstaande figuur zijn de antwoorden van de departementale medewerkers op de vragenlijst weergegeven.

Figuur 5.5: Stellingen omtrent afwegingskader, verankering Internetconsultatie binnen departementen en beschikbare tijd



Bron: Digitale vragenlijst departementale medewerkers (N= 31)

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat er voldoende tijd is om aan de Internetconsultatie te werken, een klein deel van de respondenten geeft aan dat er onvoldoende tijd beschikbaar is. Een kwart van de ondervraagden geeft aan dat er geen helder afwegingskader is. Iets meer dan een derde is het (helemaal) eens met de stelling dat er een helder kader is. De departementale medewerkers geven aan dat de Internetconsultatie sterk verankerd is, ongeveer twee derde is het (helemaal) eens met de stelling.

In de praktijk hebben de departementen de verantwoordelijkheid voor de inzet van Internetconsultatie verschillend geregeld. Soms kan de dossierhouder zelf de beslissing nemen, bij andere departementen moet de staatssecretaris of minister om toestemming gevraagd worden. De Internetconsultatie wordt vaak besproken in de startnotitie van een nieuw wetgevingstraject. In het algemeen geldt de regel 'comply or explain': het niet toepassen van de Internetconsultatie moet gebeuren op goede gronden.

De geïnterviewde sleutelfiguren noemen verschillende overwegingen die een rol spelen bij de beslissing om Internetconsultatie wel of niet in te zetten. Bij veel departementen

worden de volgende overwegingen gemaakt: wat is de mate waarin het wet- of beleidsvoorstel al dichtgetimmerd is; wat zijn consequenties ten aanzien van beschikbare tijd en menskracht? Andere vragen die een rol spelen zijn: Hoe belangrijk is het dat mensen/organisaties met elkaar in gesprek gaan over verschillende aspecten van het voorstel? Komt het de kwaliteit van wetgeving ten goede? Is het nodig om inzicht te krijgen in het draagvlak? Wordt het weer tijd om zichtbaar te maken dat we 'iets' met Internetconsultatie doen? Genoemde redenen om Internetconsultatie niet in te zetten zijn:

- Er zijn veel belangen met het voorstel/de wet gemoeid en er hangt veel van af. Er wordt een stroom van, veelal emotionele, reacties verwacht waarmee het departement eigenlijk niet zo veel kan.
- Het gaat om een technisch inhoudelijk complexe wet. Dan liggen andere consultatiemethoden meer voor de hand.
- De wet kan zo onder vuur komen te liggen, dat er op zijn minst grote vertraging wordt opgelopen. Bewindslieden zijn over het algemeen niet gecharmeerd van vertraging. Daarom geeft een bewindspersoon soms aan dat hij/zij geen Internetconsultatie wil uitvoeren.
- Te weinig tijd, menskracht, past niet in de planning.
- Politieke druk (de wet *moet* erdoorheen).

Dit beeld wordt bevestigd vanuit de digitale vragenlijst onder departementale medewerkers. Zij noemen soortgelijke redenen om af te zien van de Internetconsultatie. Een aantal respondenten ervaart het uitvoeren van een Internetconsultatie als te tijdrovend. Zo brengt technische wetgeving vaak veel werk met zich mee. Een andere reden om van een Internetconsultatie af te zien kan zijn dat departementale medewerkers er geen nut voor zien, bijvoorbeeld wanneer inhoudelijk niets gewijzigd kan worden en regelgeving geen noemenswaardige gevolgen voor burger, bedrijven, instellingen en andere organisaties met zich meebrengen. Soms kan een reden om Internetconsultatie niet in te zetten te maken hebben met spoedwetgeving waarbij de druk van bewindslieden een bepalende rol speelt, of men wil bijvoorbeeld calculerend gedrag bij fiscale voorstellen voorkomen. Echter zijn er ook respondenten die aangeven dat binnen hun directie bij een wetgevingsproces *altijd* een Internetconsultatie wordt uitgevoerd en er dus geen redenen zijn om er vanaf te zien.

Uit de interviews met sleutelfiguren komt naar voren dat er ministeries zijn die zich steeds meer realiseren dat het belangrijk is draagvlak te creëren voor wetgeving en dat Internetconsultatie daarin ondersteunend kan zijn. Tegelijkertijd ervaren beleidsambtenaren soms negatieve incentives. Zo moeten medewerkers Internetconsultatie zelf initiëren en overtuigd zijn van de meerwaarde. Voorts is het risico aanwezig dat andere collega's met meerwerk worden opgezadeld. Internetconsultatie kan dus voor knelpunten in de planning zorgen, dit wordt door medewerkers als negatief ervaren.

Een interessante bevinding is dat in sommige gevallen een Internetconsultatie wordt toegepast, ondanks dat er gronden zijn dit niet te doen. Bijvoorbeeld wanneer het duidelijk is dat Internetconsultatie niet tot aanpassing van het voorstel kan leiden (wetsvoorstel is deel van het regeerakkoord). De Internetconsultatie wordt soms uitgevoerd, omdat deze bijdraagt aan het doel om Internetconsultatie vaker in te zetten.

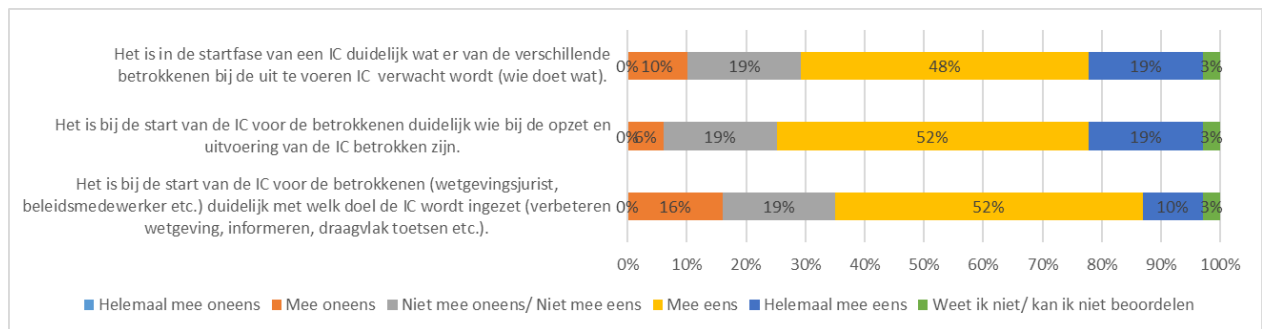
5.3 Opzet en uitvoering van Internetconsultaties

In deze paragraaf gaan we in op de opzet en uitvoering van Internetconsultaties. Aan de orde komen de startfase (onder andere rollen en verantwoordelijkheden), het gebruik van de systemen achter Internetconsultatie en het gebruik van de beschikbare handelingen.

5.3.1 De startfase van Internetconsultatie: duidelijkheid over opzet en uitvoering

In de startfase is het van belang dat helderheid ontstaat over de opzet en uitvoering van de Internetconsultatie. Ook moet het duidelijk zijn wie betrokken zijn en wat ieders rol is. Ten slotte moet het doel van de Internetconsultatie helder zijn. Over deze onderwerpen zijn vragen gesteld aan de departementale medewerkers. De uitkomsten zijn gepresenteerd in de onderstaande figuur.

Figuur 5.6: Stellingen omtrent de startfase van de Internetconsultatie



Bron: Digitale vragenlijst departementale medewerkers (N= 31)

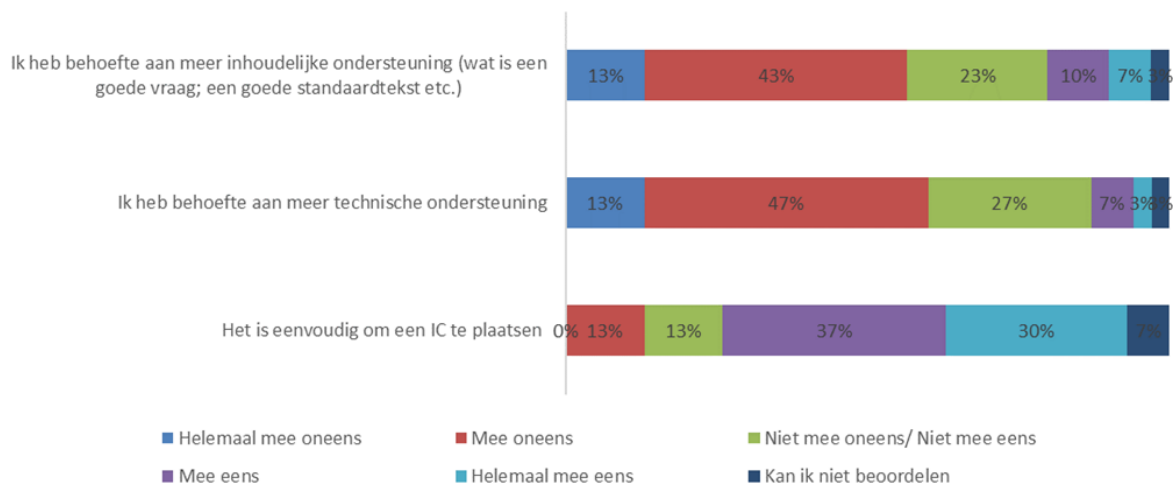
In het algemeen kan gesteld worden dat het voor de departementale medewerkers helder is met welk doel een Internetconsultatie wordt ingezet: 62% is het hiermee (helemaal) eens. Eveneens is het helder wie bij de opzet en uitvoering betrokken zijn ((helemaal) eens: 71%) en wat er verwacht wordt van de verschillende betrokkenen bij het uitvoeren van een Internetconsultatie ((helemaal) eens: 67%).

De beste manier waarop Internetconsultatie volgens departementale medewerkers kan worden ingezet is in combinatie met andere, meer dialooggeoriënteerde consultatiemethoden (53%) of als een op zichzelf staande consultatiemethode (40%). Hoe Internetconsultatie ingezet wordt hangt af van het wetgevingsproces en de aard van de wetgeving. Uit de casestudies blijkt dat Internetconsultatie in een aantal gevallen volstaat als een op zichzelf staande consultatiemethode, terwijl bij andere wetgevingsprocessen een veelvoud van methoden wordt ingezet.

5.3.2 ICT-systeem en ondersteuning

Ten aanzien van het ICT-systeem achter Internetconsultatie zijn departementale medewerkers overwegend tevreden. Naar voren komt dat twee derde (67%) van de departementale medewerkers het eenvoudig vindt om een Internetconsultatie te plaatsen. Een beperkt aantal medewerkers heeft behoefte aan inhoudelijke ondersteuning (17%), of technische ondersteuning (10%). Gemiddeld een kwart heeft geen specifieke mening ten aanzien van het wel of niet behoefte hebben aan inhoudelijke of technische ondersteuning.

Figuur 5.7: Het gebruik van het systeem achter de website



Bron: Vragenlijst departementale medewerkers N= 30

Wat betreft technische ondersteuning (blijkt het in de toelichting die respondenten geven) te gaan het om relatief eenvoudige handelingen, zoals het converteren van Word-documenten naar pdf-documenten. Op inhoudelijk vlak geven respondenten aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij het formuleren van goede vragen. Ook wordt aangegeven dat wetgevingsjuristen of beleidsmedewerkers soms moeite hebben om voor burgers begrijpelijke vragen te stellen.

Het geringe percentage van departementale medewerkers dat aangeeft behoefte te hebben aan ondersteuning is overigens opvallend. In de interviews met sleutelfiguren en in de casestudies komt namelijk het scherper formuleren van vragen, het weten wanneer je welk soort vragen moet stellen en hoe je deze formuleert, naar voren als een van de verbeterpunten.

Via de website is de Rijksbrede Handleiding Internetconsultatie te downloaden en daarom is aan departementale medewerkers gevraagd of zij hiervan gebruik maken. Uit de enquêtegegevens blijkt dat bijna de helft van de respondenten de handleiding soms gebruikt; een achtste gebruikt de handleiding (bijna) nooit en ongeveer een vijfde gebruikt de handleiding (bijna) altijd.

Gemiddeld waarden de medewerkers die de handleiding hebben gebruikt, deze handleiding met het cijfer 8.5 (minimaal 5, maximaal 9)⁴⁶.

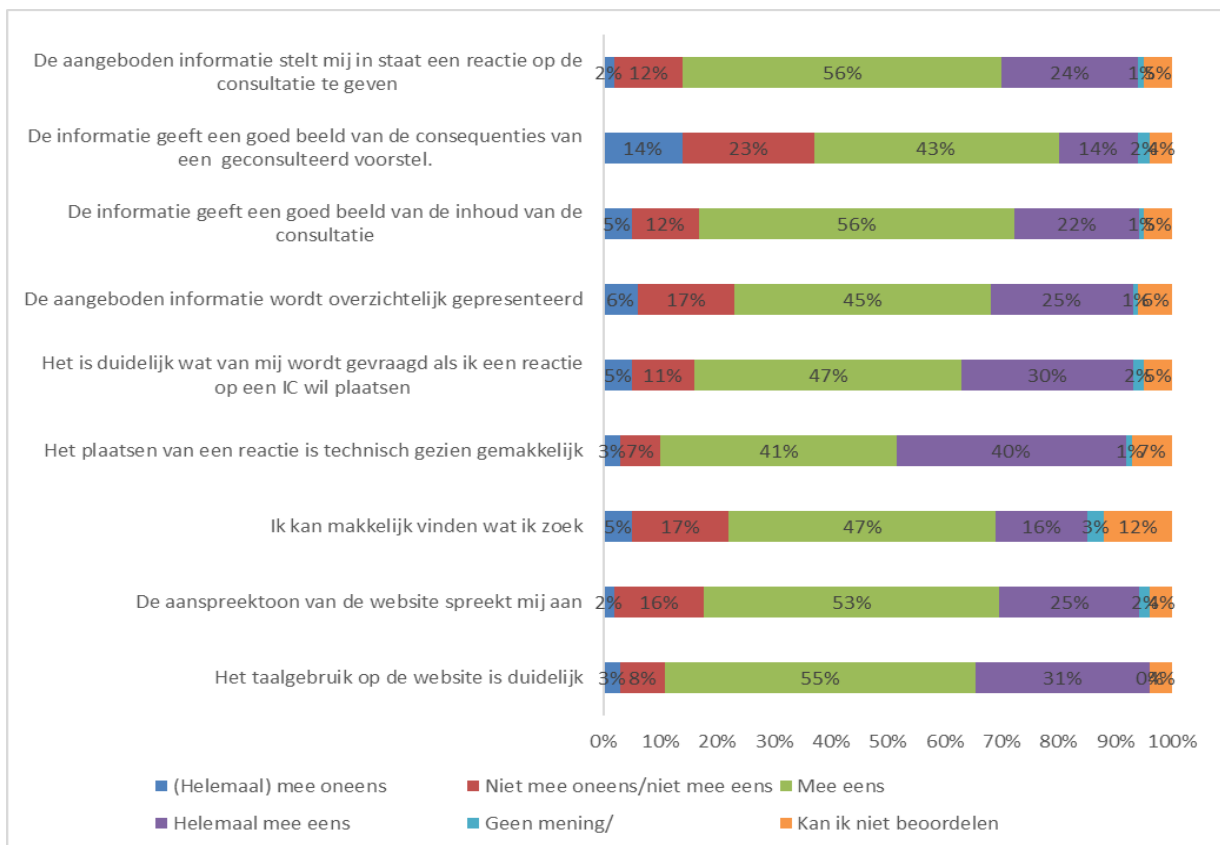
Respondenten die een toelichting gaven noemen als positieve punten dat de handleiding goede tips geeft en dat de print screens handig en praktisch zijn. Minder positieve punten hebben betrekking op de omvang van de handleiding (te dik) de complexiteit (te ingewikkeld) en het onvoldoende actueel en afgestemd zijn op het betreffende ministerie.

5.3.3 Ervaringen met het gebruik van Internetconsultatie door burgers en organisaties

De uitvoering van Internetconsultatie betreft ook de kant van de gebruikers, namelijk burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties die de website raadplegen en daarbij al dan niet een reactie achterlaten. In onderstaande figuur zijn resultaten van de digitale vragenlijst onder gebruikers gepresenteerd over gebruik, informatie en inhoud van de website.

⁴⁶ Bron: Digital vragenlijst departementale medewerkers (N= 30). Tien respondenten geven aan geen mening te hebben over de handleiding.

Figuur 5.8: Gebruik, informatie en inhoud van de website

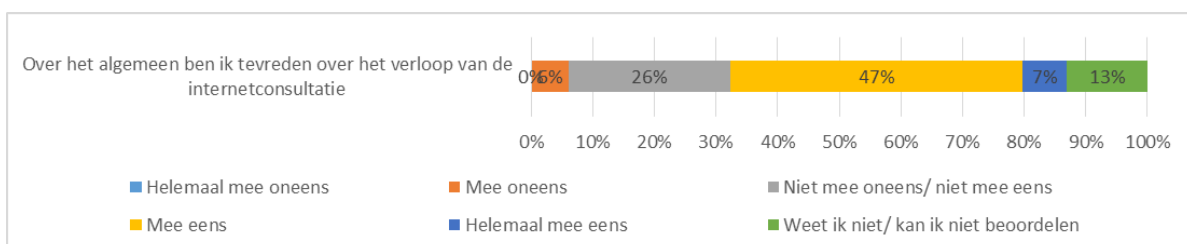


Bron: Digitale vragenlijst onder gebruikers (N=171)

De gebruikers zijn, gezien de antwoorden, erg tevreden over de wijze waarop Internetconsultatie is ingericht. Bijna alle respondenten (86%) vinden het taalgebruik op de website duidelijk. Meer dan driekwart (81%) vindt het plaatsen van een reactie technisch gezien gemakkelijk. Deze tevredenheid geldt ook voor de volgende onderwerpen: de aangeboden informatie stelt de inspreker in staat een reactie te geven; de informatie geeft een goed beeld van de inhoud van de consultatie; de aanspreektoon is goed; en het is duidelijk wat van de inspreker wordt verwacht wanneer deze een reactie wil geven. Aspecten die iets minder goed worden beoordeeld zijn de mate waarin de informatie een goed beeld geeft van de consequenties van een geconsulteerd voorstel, en de vindbaarheid van informatie op de website.

Ook werd gebruikers gevraagd naar hun algemene tevredenheid over het verloop van de Internetconsultatie, zie onderstaand figuur.

Figuur 5.9: Algemene tevredenheid Internetconsultatie



Bron: Gebruikersvragenlijst N= 171

Wat opvalt is dat meer dan de helft (54%) van de gebruikers over het algemeen (erg) tevreden is over het verloop van de Internetconsultatie, een kwart neemt een middenpositie in. Slechts 6% is ontevreden over het verloop van de Internetconsultatie.

5.4 Terugkoppeling van resultaten van Internetconsultatie

In deze paragraaf gaat het om de laatste fases van de uitvoering van Internetconsultatie. Volgens het model van Van Kreveld (zie hoofdstuk 4) gaat het hierbij om het bestuderen van de reacties van stakeholders, het geven van adequate feedback, en het evalueren van de consultatie. Gestart wordt met de ervaring die gebruikers van de website www.internetconsultatie.nl (burgers en organisaties) hebben met het ontvangen van terugkoppeling.

5.4.1 Ervaringen van gebruikers met terugkoppeling

In de digitale vragenlijst voor gebruikers (zie bijlage 5) is gevraagd of men achteraf terug kan vinden wat er met de reacties is gebeurd. 57% van de respondenten (N=171) geeft hierbij aan niet te weten wat er met hun reacties is gedaan. 12% geeft aan nooit te kunnen terugvinden wat er met de reacties is gebeurd. Slechts 16% weet dit meestal of altijd terug te vinden en 15% soms.

Aan diegenen die altijd, meestal of soms kunnen terugvinden wat er met hun reacties is gedaan (N=53) is gevraagd op welke manier zij zijn geïnformeerd over het resultaat van de gegevens reacties. Slechts een relatief klein deel daarvan (32%) zag het resultaat in een consultatieverslag of in de memorie van toelichting (11%). Veel respondenten formuleerden een antwoord in de categorie anders, namelijk... Daaruit bleek dat veel respondenten niet meer precies wisten hoe ze geïnformeerd waren en of niet meer hadden teruggekeken.

5.4.2 Terugkoppeling vanuit departementen

Resultaten en bevindingen van de consultatie worden in principe vastgelegd. Op de website www.internetconsultatie.nl wordt na afloop zichtbaar of voor een betreffende Internetconsultatie een consultatieverslag aanwezig is. Op basis van analyse van de website blijkt dat het vaker voorkomt dat een verslag níet dan wél wordt gepubliceerd. In de interviews met sleutelfiguren wordt hierbij de volgende toelichting gegeven:

- Het ontbreken van een consultatieverslag is geen indicatie dat er niets met de Internetconsultatie is gedaan. Reacties worden bijvoorbeeld verwerkt in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.
- Internetconsultatie is geen verplicht instrument, in de zin dat hogere organen zoals de Raad van State er iets over te zeggen heeft.
- Andere zaken hebben prioriteit.
- Soms is het moeilijk schriftelijk uit te leggen wat met de reacties is gedaan. Hierbij speelt ook een rol hoe reacties kunnen worden gewogen.

In diverse interviews wordt het belang van terugkoppeling naar de insprekers benadrukt. Met een consultatieverslag kan het departement laten zien dat insprekers serieus worden genomen. Redelijk vlotte feedback is nodig om ervoor te zorgen dat mensen in de toekomst blijven reageren. Andere geïnterviewden hechten minder belang aan terugkoppeling: uit de memorie van toelichting blijkt wat er met de reacties is gedaan; deze is door iedereen in te zien.

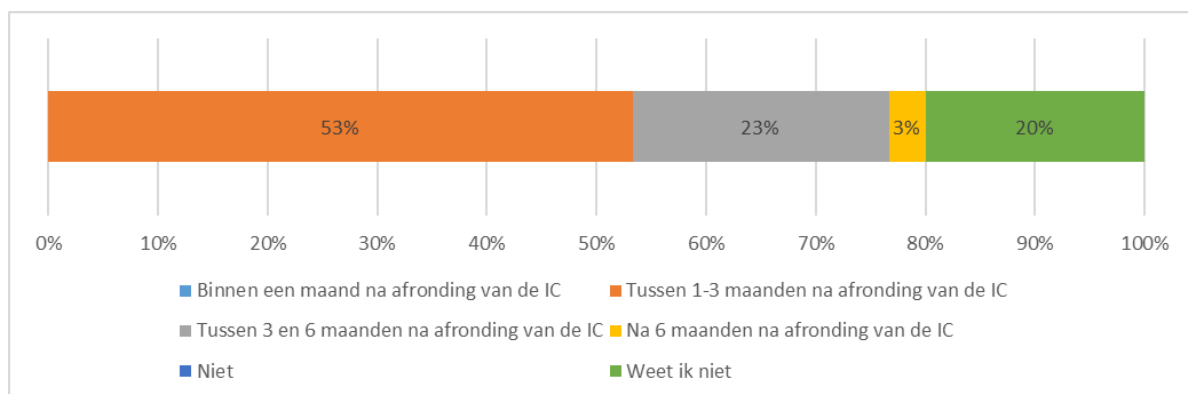
De departementale medewerkers geven in de digitale vragenlijst aan dat in 79% van de gevallen een consultatieverslag wordt geplaatst op de website. In 76% van de gevallen verschijnt een terugkoppeling in de memorie van toelichting. In mindere mate vindt een terugkoppeling plaats door het organiseren van bijeenkomsten (10%) of door, voorafgaand aan een consultatieverslag, een tussentijds procesverslag te plaatsen met infor-

matie over aantal en soort reacties en te volgen stappen (7%). Geen enkele respondent geeft aan dat een persbericht verschijnt met de belangrijkste uitkomsten van de Internetconsultatie.⁴⁷

Bovenstaande uitkomsten m.b.t. het plaatsen van een consultatieverslag en de memorie van toelichting zijn opvallend gezien de eerder aangegeven constatering (op basis van empirische analyse van de website) dat het vaker voorkomt dat een verslag niet dan wél wordt gepubliceerd. Ook laat de ervaring van de gebruikers een ander beeld zien: meer dan de helft van de respondenten weet niet wat er met hun reacties is gebeurd, slechts 17 van de 171 respondenten zien een resultaat in de vorm van een consultatieverslag en slechts 9 respondenten zien hun reactie terug in de memorie van toelichting. (Hierbij moet overigens wel de kanttekening worden gemaakt dat niet iedereen later terugkijkt of er al een consultatieverslag is geplaatst.

Naast de wijze van terugkoppelen zijn de departementale medewerkers ook gevraagd naar het moment van terugkoppelen.

Figuur 5.10: Moment van terugkoppeling



Bron: Digitale vragenlijst departementale medewerkers (N= 30)

Meer dan de helft van de respondenten blijkt een terugkoppeling te geven tussen 1 en drie maanden na afronding van de Internetconsultatie. Een kwart geeft aan dit te doen tussen 3 en 6 maanden na afronding.

Tot slot is departementale medewerkers gevraagd wanneer zij een Internetconsultatie geslaagd vinden. Ondanks dat dit afhankelijk is van het doel van de consultatie, zijn de meest gehoorde aspecten:

- als het leidt tot aanpassingen van het ontwerp en zaken verduidelijkt;
- als het leidt tot goede, inhoudelijk en kwalitatieve reacties;
- als een substantieel aantal reacties binnenkomt;
- als de juiste doelgroep wordt bereikt.

De aspecten betreffen dus zowel de kwaliteit en kwantiteit van reacties, het vergroten van de reikwijdte van de consultatie en het resultaat in termen van verbeterde wetgeving.

5.5 Proces en gebruik Internetconsultatie bij zes cases

Hieronder worden de resultaten met betrekking tot het proces en het gebruik van Internetconsultatie zoals achterhaald in zes cases. Een doorsnijdende analyse in de vorm van een schema is opgenomen in bijlage 8.

⁴⁷ Bron: Digital vragenlijst departementale medewerkers (N= 29)

5.5.1 Reden voor Internetconsultatie en beleidscontext

Alle ministeries geven aan dat Internetconsultatie een vaste stap in het proces is, tenzij er overtuigende redenen zijn om het niet te doen. In het geval van de casus met betrekking tot de maatschappelijke stage was er dusdanig weinig beleidsruimte gelaten in het regeerakkoord, dat een aantal betrokkenen de zin van een Internetconsultatie in dat geval in twijfel trokken.

De cases die zijn bestudeerd vertonen een aantal uiteenlopende doelstellingen variërend van aanscherpen van inzicht, tot het informeren van betrokkenen, tot het zoeken van steun voor een voorstel, tot het voldoen aan de taak om een Internetconsultatie uit te voeren. In deze opsomming is een verschil te zien van aan de ene kant een open interesse voor suggesties van insprekers, via primair een behoefte om te informeren, tot het verwerven van draagvlak voor reeds ontwikkelde voorstellen. In overeenstemming hiermee worden aan de inspreker verschillende soorten vragen gesteld.

5.5.2 Deelname aan Internetconsultatie

De cases verschillen in het aantal reacties. De casus over drones laat zien dat veel mensen en organisaties actief hebben kunnen en willen bijdragen, omdat er nog veel te verkennen viel en te bespreken. Bij een aantal andere cases is de deelname geringer vanwege het technische of juridische karakter van de voorgelegde wetten of regels. De casus over afschaffing van de maatschappelijke stage heeft veruit de meeste insprekers. Daarover wordt wel aangegeven dat die door een netwerk van betrokken stage coördinatoren zijn binnengekomen. Hier hebben de insprekers zich dus georganiseerd. Helaas zonder dat er ruimte bleek te zijn die inspraak in aanpassingen te vertalen.

5.5.3 Voorbereiding Internetconsultatie

De Internetconsultatie is in vrijwel alle cases ingebed in, of een vervolg op andere vormen van consultatie. Internetconsultatie komt pas in beeld als er al een concept tekst is die ontstaan is in eerdere samenspraak met bewust benaderde organisaties. In sommige cases wordt naast mondeling en schriftelijke gedachtewisseling ook gebruik gemaakt van andere media zoals LinkedIn. Als er eenmaal een tekst ligt wordt die eventueel aangevuld met gerichte vragen en ondersteund met documentatie online gezet.

5.5.4 Internetconsultatie proces

Het Internetconsultatie proces verschilt sterk van casus tot casus. Zowel bij drones als bij stroom is er sprake van actief betrekken van insprekers en het gericht vragen van expert input. Bij drones worden de resultaten van inspraak al tussentijds gepubliceerd op de Internetconsultatie website, waardoor reacties op reacties mogelijk zijn. In andere gevallen zien we vaak dat de Internetconsultatie openstaat tot het eind, zonder dat de insprekers kunnen zien welke reacties er intussen zijn binnengekomen.

In het verwerken van de resultaten van de Internetconsultatie zien we eveneens verschillen. Twee cases laten zien dat de inspraak systematisch wordt geanalyseerd door die in een Excel bestand bijeen te brengen en te analyseren. Bij een andere case wordt hiervoor een tabel in een 'Word' bestand gebruikt. In andere gevallen zien we dat afzonderlijke reacties worden verdeeld over ambtenaren die daar iets mee kunnen of moeten doen, afhankelijk van hun domeinexpertise of juridische know how.

Bij veel Internetconsultaties ontbreekt een consultatieverslag. In plaats daarvan wordt een hoofdstuk aan de memorie van toelichting toegevoegd waarin de rol van de Internetconsultatie wordt besproken en weergegeven. Enkele cases tonen dat er een voorkeur uitgaat naar een gerichte verslaggeving voor degenen die hebben ingesproken, mogelijk zelfs gericht op afzonderlijke (groepen)insprekers. Bij sommige cases (drones en STROOM) wordt de wens geuit om eerder en vaker feedback te geven als een definitief consultatieverslag nog niet kan worden geplaatst. Een dergelijk voorlopig verslag kan ook proces-informatie bevatten.

5.5.5 Organisatie van Internetconsultatie en (tijds)investering

Het aantal medewerkers dat bij een Internetconsultatie betrokken is, varieert van 2 á 3 medewerkers (waaronder de IC-coördinator) tot zo'n 10 medewerkers. De IC-coördinator speelt een centrale rol bij de voorbereiding en plaatsing van de Internetconsultatie, het verwerken van de reacties tot en met sluiting van de consultatie. Daarnaast zijn in verschillende rollen wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers betrokken. Deze rollen betreffen onder andere vragen maken, meelezen, reacties verwerken en teksten schrijven en/of aanpassen.

Opvallend is, dat slechts bij een van de cases een substantiële rol voor de afdeling communicatie is weggelegd. Dit is het geval bij I&M, waar de Directie Participatie verantwoordelijk is voor de communicatieve kant van de Internetconsultatie in het hele Internetconsultatie proces. Bij een andere case wordt op onderdelen een communicatiedeskundige betrokken.

De tijdsinvestering bij de Internetconsultatie wordt niet bijgehouden. Voor zo ver een schatting kon worden gegeven, komt het volgende naar voren: De voorbereiding (de fase tot plaatsing van de Internetconsultatie vergt in het algemeen een bescheiden tijdsinvestering. Hoeveel mensen die tijd investeren is van geval tot geval verschillend. In technisch opzicht is het met behulp van de Rijksbrede (of een eigen) handleiding vrij snel mogelijk de Internetconsultatie online te krijgen. Wanneer er echter meer overleg nodig is om de vraagstelling aan te scherpen, of om het eens te worden over de formulering daarvan, omdat er bijvoorbeeld meer afdelingen bij betrokken zijn, neemt de tijdsinvestering toe.

Voorts geldt: hoe meer reacties en hoe groter de intentie om iets met de reacties te doen, des te groter de tijdsinvestering na plaatsing van de Internetconsultatie.

6 Bereik en opbrengst van Internetconsultatie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de bekendheid, het bereik en de waardering van Internetconsultatie. Hiermee wordt input gegeven aan de onderzoeksvragen 4, 5 en 6 van dit onderzoek:

- *Wat is het bereik van Internetconsultatie in de samenleving?*
- *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 en de versterking van het departementale voorbereidingsproces van wetgeving?*
- *In hoeverre heeft Internetconsultatie een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van wetgeving?*

In dit hoofdstuk is deels gebruik gemaakt van verkregen data uit de digitale vragenlijsten (bekendheid, gebruikers, departementale medewerkers). Verdiepende informatie op case niveau is verkregen op basis van de casestudies. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) is nadere informatie opgenomen over achtergrond en opzet van deze vragenlijsten. In respectievelijk bijlage 5, 6 en 7 staan de vragen. Een schematisch overzicht van alle cases is opgenomen als bijlage 8

Paragraaf 6.1 schetst een beeld van de doelgroep die bereikt wordt met Internetconsultatie en op welke manieren deze doelgroep met Internetconsultatie in aanraking komt. Paragraaf 6.2 gaat in op de waardering voor Internetconsultatie. Er wordt een antwoord gezocht op hoe Internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties, en departementale medewerkers wordt gewaardeerd vanuit het perspectief van de transparantie, de publieke participatie in het wetgevingsproces en de verbetering van de kwaliteit van wetgeving.

6.1 Bekendheid en bereik van Internetconsultatie

6.1.1 Bekendheid van de mogelijkheid van Internetconsultatie

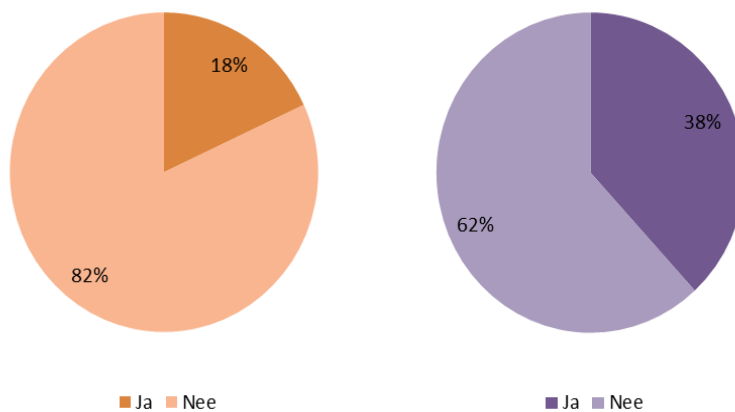
Bekendheid met Internetconsultatie

De online bekendheidsvragenlijst die door 1060 respondenten (675 burgers en 385 respondenten van organisaties) is ingevuld (zie bijlage 5), laat zien of burgers en organisatie al eerder (dus voor de deelname aan het onderzoek) bekend waren met het bestaan van Internetconsultatie bij wetgeving.

Figuur 6.1: Voorafgaande bekendheid Internetconsultatie (burgers en organisaties)

Burgers (18+) N= 675

Organisaties (25 tot 65) N= 385



Bron: Bekendheidsvragenlijst onder burgers (N= 675) en organisaties (N= 385)

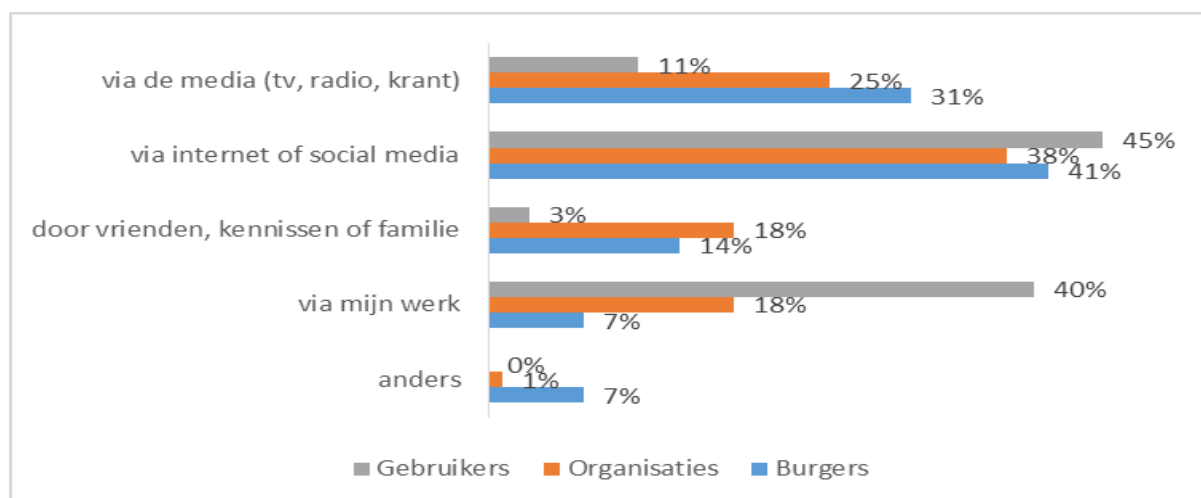
Hieruit komt naar voren dat 18% van de burgers op de hoogte was van het bestaan van Internetconsultatie tegenover 82% die nog niet bekend was met Internetconsultatie. Van de ondervraagden uit organisaties blijkt 38% gehoord te hebben van Internetconsultatie en 62% van de ondervraagde respondenten uit organisaties nog niet.

Van de in de vragenlijst bekendheid bevraagde burgers en organisaties die aangaven al eerder gehoord te hebben van het bestaan van Internetconsultatie, is gevraagd op welke manier zij op deze methode zijn geattendeerd. Dit is eveneens gevraagd in het vragenlijst onderzoek onder gebruikers (d.w.z. mensen die een of meer reacties hebben geplaatst op de website www.internetconsultatie.nl).

In onderstaand figuur is te zien hoe men onder de drie verschillende groepen bekend is geraakt met het bestaan van Internetconsultatie. De resultaten van de gebruikers (N= 171) zijn de kleur grijs weergegeven.

De resultaten van organisaties en burgers op basis van de vragenlijst bekendheid (N=1016) zijn weergegeven in de kleuren oranje (organisaties, N= 385) en blauw (Burgers, N=375).

Figuur 6.2: Wijze waarop men geattendeerd is op Internetconsultatie



Bron: Bekendheidsvragenlijst onder burgers en organisaties en de gebruikersvragenlijst

Voor de totale groep geldt dat de meeste respondenten op de hoogte kwamen van Internetconsultatie via internet en/of social media. Voor gebruikers geldt dat 45% op de hoogte kwam via internet en/of social media, voor burgers en organisaties (die de vragenlijst bekendheid hebben ingevuld) was dit respectievelijk 41% en 38%. Op de tweede plaats staan voor deze burgers (31%) en organisaties (25%) de media (tv, radio, krant). Voor gebruikers staat op de tweede plaats 'via het werk' met 40%. Verder valt op dat respondenten uit organisaties op de derde plaats zijn geïnformeerd via zowel het werk als vrienden/kennissen/familie, beide met 18%.

Bekend met de website

Dat men al eerder gehoord heeft van Internetconsultatie betekent niet direct dat men de website voor Internetconsultatie heeft bezocht. Daarom is in de bekendheidsvragenlijst aan burgers en organisaties gevraagd of zij wel eens een consultatiewebsite hebben bezocht. Onder burgers heeft iets minder dan de helft (42%) wel eens zo'n website bekeken.⁴⁸ Bij organisaties ligt dat percentage hoger: iets meer dan de helft (60%) heeft wel eens een website voor Internetconsultatie bekeken.⁴⁹

Tot slot: Onder burgers uit de bekendheidsvragenlijst geeft 40% aan dat zij mensen in hun omgeving kennen die wel eens een website voor Internetconsultatie hebben bekeken. Bij de organisaties ligt dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk op 67%.

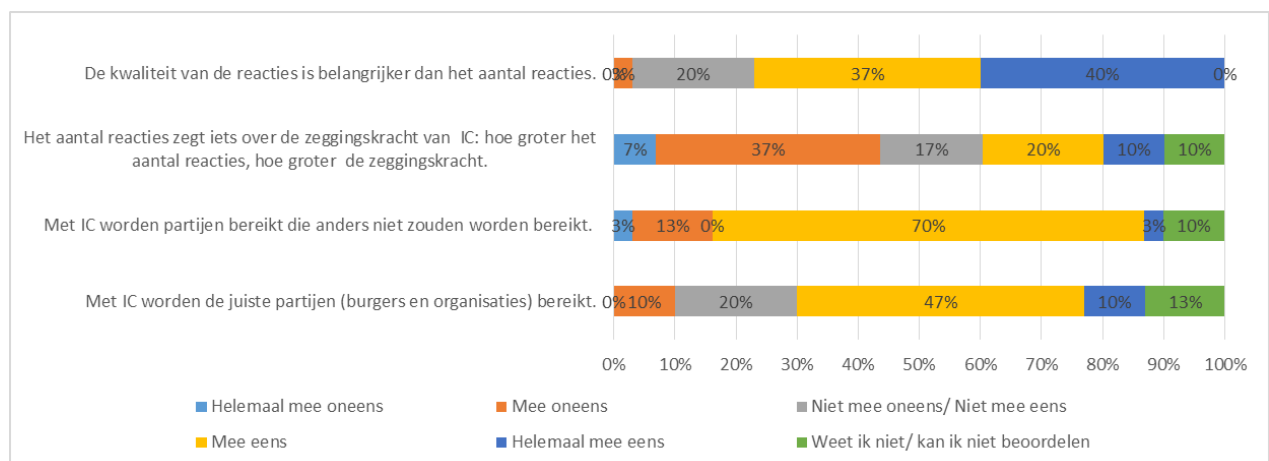
In de gebruikersvragenlijst is in het verlengde hiervan gevraagd of Internetconsultatie weleens onderwerp van gesprek is in de omgeving. Daarop geeft 65% van de gebruikers aan dat dit nooit of zelden het geval is en 24% geeft aan dat dit soms het geval is.⁵⁰

6.1.2 Bereik van Internetconsultatie en achtergrond gebruikers

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag of met Internetconsultatie de juiste doelgroepen worden bereikt.

In de vragenlijst onder departementale medewerkers (zie bijlage 7) is door middel van stellingen gevraagd of men vindt dat de juiste partijen bereikt worden met Internetconsultatie, en of partijen worden bereikt die anders niet bereikt zouden worden. Daarnaast waren er stellingen over het aantal reacties en de kwaliteit daarvan.

Figuur 6.3: Doelgroepbereik en kwantiteit en kwaliteit reacties



Bron: Vragenlijst onder departementale medewerkers (N=30)

Ten aanzien van het bereik van Internetconsultatie vindt 57% van de medewerkers dat de juiste partijen worden bereikt; 73% vindt dat ook partijen worden bereikt die anders

⁴⁸ Bron: Bekendheidsvragenlijst onder burgers en organisaties (N=122)

⁴⁹ Bron: Bekendheidsvragenlijst onder burgers en organisaties (N=144)

⁵⁰ Bron: Digitale vragenlijst onder gebruikers (N=171)

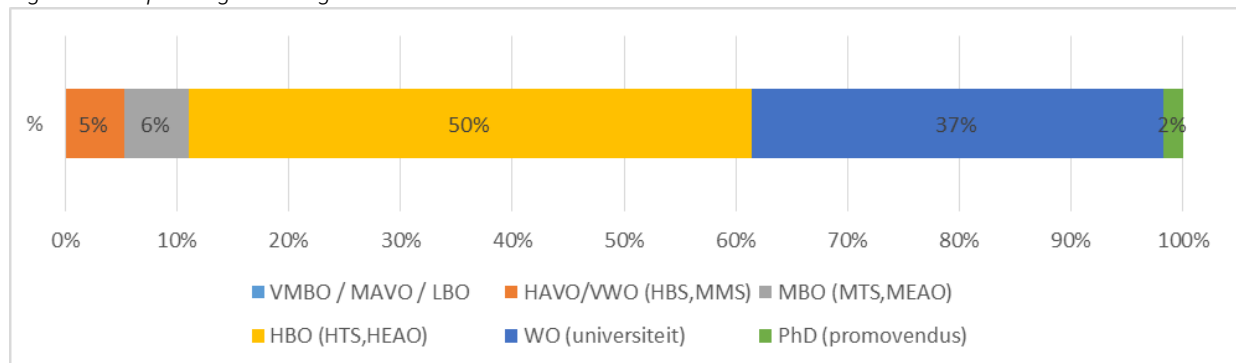
niet bereikt zouden worden. De meningen zijn verdeeld over het aantal reacties in relatie tot de zeggingskracht van de consultatie: 30% vindt dat meer reacties een grotere zeggingskracht hebben, 44% vindt dat niet. Verder zijn de meeste medewerkers (77%) het erover eens dat kwaliteit van de reacties belangrijker is dan kwantiteit.

Achtergrond van Internetconsultatiegebruikers

Om een beeld te krijgen van de achtergrond van gebruikers van Internetconsultatie, wordt in deze paragraaf gekeken naar de gegevens van de respondenten van de gebruikersvragenlijst.

Van de 171 gebruikers die de gebruikersvragenlijst hebben ingevuld zijn er meer mannen (61%) dan vrouwen (39%). Uit de indeling van leeftijdscategorieën blijkt dat 43% van de gebruikers zich bevindt in de leeftijdscategorie van 54 tot en met 64 jaar. In de leeftijdscategorie 27 tot en met 33 jaar bevinden zich slechts 7% van de ondervraagden. Verder werd zichtbaar dat 21% van de gebruikers woonachtig is in de provincie Zuid-Holland, gevolgd door Gelderland (13%) en Utrecht (12%). Ook is gebruikers gevraagd wat hun hoogst genoten opleidingsniveau is. Het onderstaande figuur geeft de resultaten weer.

Figuur 6.4: Opleidingsniveau gebruikers



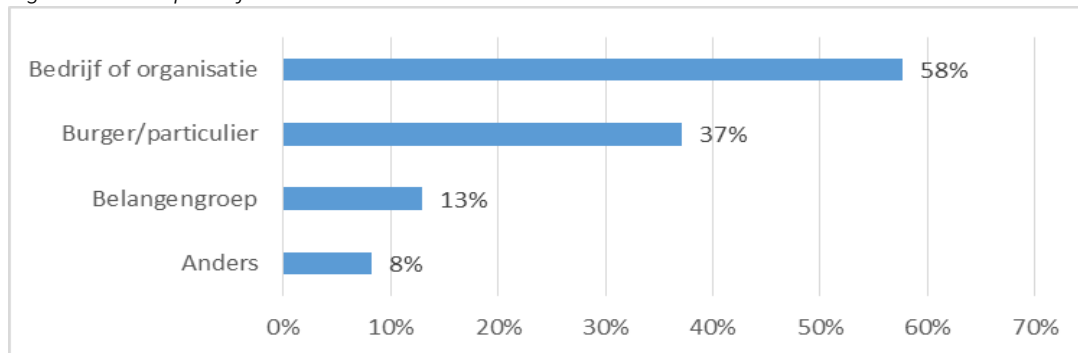
Bron: Gebruikersvragenlijst (N= 171)

Te zien is dat de helft (50%) van de gebruikers een Hbo-opleiding heeft afgerond, en 39% van de gebruikers als hoogst genoten opleiding een universitaire achtergrond heeft (37% WO, 2% PhD). In totaal heeft daarmee het overgrote deel (89%) een opleiding genoten in het hoger onderwijs. De lagere onderwijsniveaus zijn ondervertegenwoordigd onder de gebruikers die deelnamen aan de gebruikersvragenlijst.

Perspectief van deelname

Wanneer gebruikers deelnemen aan Internetconsultatie kan dit vanuit verschillende perspectieven ondernomen worden. Men kan dit doen vanuit het bedrijf of de organisatie waarvoor men werkt, als burger/particulier, vanuit een belangengroep of anders. Onderstaande figuur geeft weer welke perspectieven gebruikers aannemen in het deelnemen aan Internetconsultatie.

Figuur 6.5: Perspectief waaruit men deelneemt aan Internetconsultatie



Bron: Gebruikersvragenlijst (N= 171)⁵¹

De bovenstaande figuur laat zien dat 58% van de respondenten deelneemt aan een Internetconsultatie vanuit het perspectief van het bedrijf of de organisatie waarvoor men werkt. 37% geeft aan dit te doen als burger of particulier en 13% vanuit een belangengroep. Het ligt dus het voor veel gebruikers het meest voor de hand om deel te nemen aan een Internetconsultatie vanuit een werkachtergrond, bedrijf of organisatie.

Bezoeken en plaatsen van een reactie

Voor de ondervraagden uit de gebruikersvragenlijst is het logisch dat zij bekend zijn met de website www.internetconsultatie.nl. Aan hen is gevraagd hoe vaak zij deze website hebben bezocht, in de periode vanaf begin 2015 tot op heden. Het blijkt dat 51% van de gebruikers één keer de website bezocht, 23% twee keer, 11% drie keer en 16% meer dan drie keer.

Gebruikers konden meerdere redenen opgeven waarom zij de website bezochten. De meest voorkomende reden om de website te bezoeken is om een reactie te geven op een specifieke consultatie (82%). Een minderheid (20%) is alleen op zoek naar informatie over wetgeving op een specifiek terrein. Nog minder respondenten (17%) geven aan de website slechts te bezoeken om te kijken wat erop staat en welke reacties geplaatst zijn.

Het aantal keren dat gebruikers een reactie plaatsten op een Internetconsultatie blijkt te variëren. In totaal geeft 53% van de gebruikers aan één keer een reactie te hebben geplaatst, 19% van de gebruikers twee keer, 11% van de gebruikers 3 of meer keer en 16% van de gebruikers nooit.

6.2 Waardering doelen Internetconsultatie

De doelen van Internetconsultatie zijn, zoals eerder in dit rapport beschreven, het betrekken van burgers en organisaties door hen te informeren en mee te laten denken en als middel om transparantie te vergroten om uiteindelijk een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen in het wetgevingsproces.

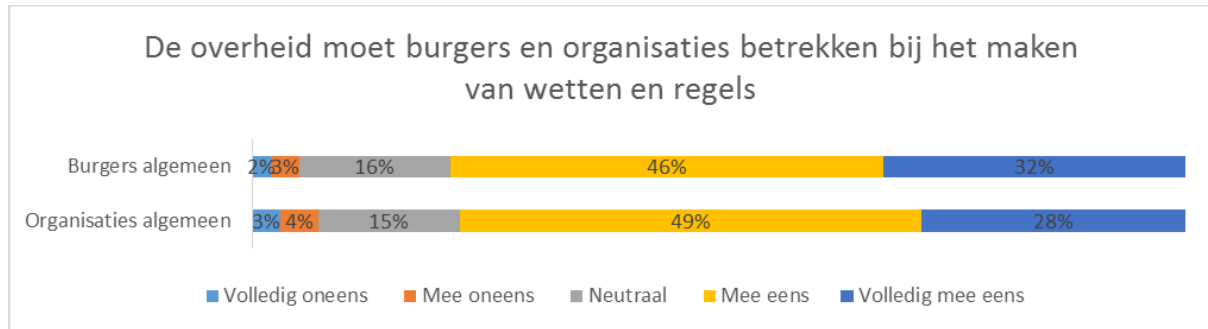
In het onderzoek is respondenten gevraagd hoe zij Internetconsultatie waarderen. In de drie vragenlijsten zijn, aan de hand van stellingen, vragen gesteld over de beoogde (beleids)doelen van Internetconsultatie. Een aantal stellingen komt in alle drie de vragenlijsten overeen; deze worden in deze paragraaf op geïntegreerde wijze besproken in onderstaande figuren.

⁵¹ Voorbeelden van 'anders namelijk' zijn politieke partijen, onderwijs (de laatste zou echter ook onder organisatie gecategoriseerd kunnen worden).

6.2.1 Internetconsultatie als middel om burgers en organisaties te betrekken

In onderstaand figuur wordt de mening van respondenten (burgers en organisaties) weergegeven, bij de vraag of de overheid burgers en organisaties moet betrekken bij het maken van wetten en regels.

Figuur 6.6: Betrokkenheid burgers en organisatie bij maken wetten en regels

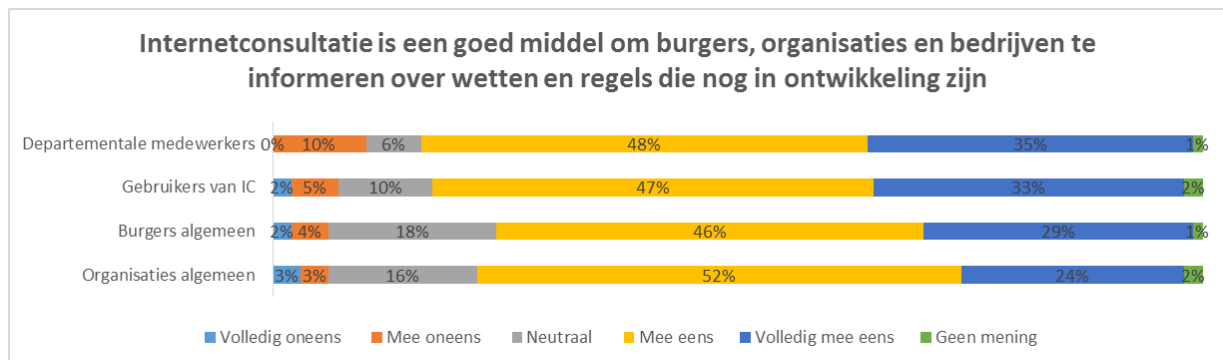


Bron: Bekendheidsvragenlijst N=1060

Burgers en organisaties denken hier eenduidig over, en zijn het er in grote meerderheid (77% en 78%) (volledig) mee eens dat de overheid burgers en organisaties betreft bij het maken van wetten en regels.

Dit wordt tevens bevestigd in de antwoorden van burgers, organisaties, gebruikers en departementale medewerkers op de vraag of Internetconsultatie een goed middel is om burgers, organisaties en bedrijven te informeren over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn (zie onderstaande figuur).

Figuur 6.7: Internetconsultatie als middel om te informeren



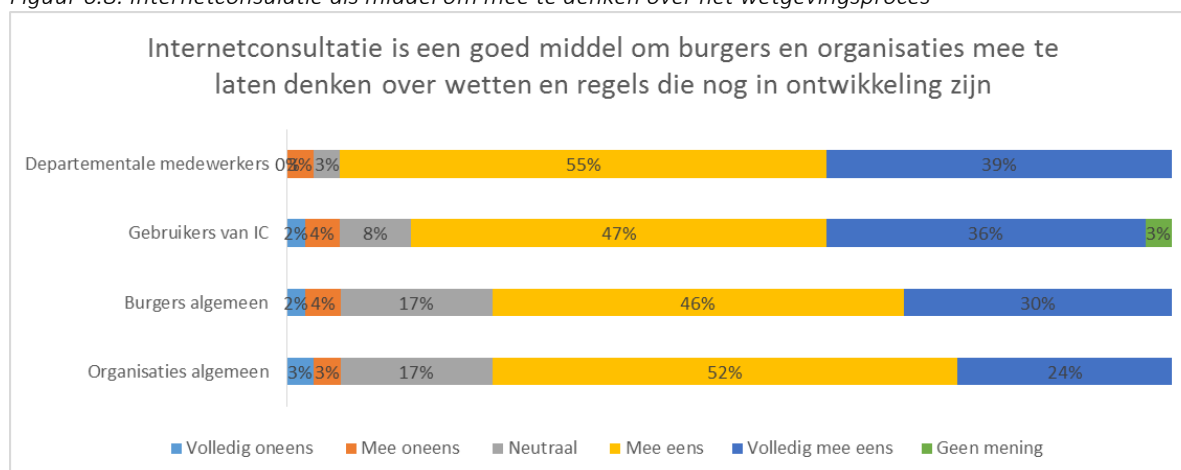
Bron: Vragenlijst departementale medewerkers N= 33, Gebruikersvragenlijst N= 171, Bekendheidsvragenlijst N=1060

Zowel departementale medewerkers als gebruikers als burgers en organisaties vinden dat Internetconsultatie een goed middel is om geïnformeerd te worden over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn.

6.2.2 Internetconsultatie als middel om mee te denken

Naast het betrekken en informeren heeft Internetconsultatie ook als doel om burgers en organisaties mee te laten denken over nieuwe wetten. De respondentengroepen is gevraagd te reflecteren op de stelling 'Internetconsultatie is een goed middel om burgers en organisaties mee te laten denken over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn' (zie figuur hieronder).

Figuur 6.8: Internetconsultatie als middel om mee te denken over het wetgevingsproces



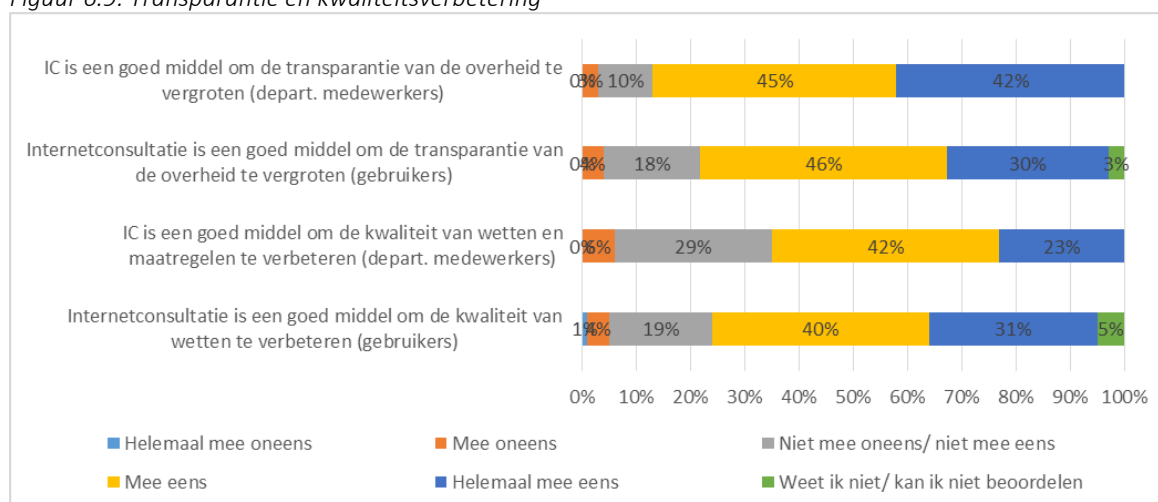
Bron: Vragenlijst departementale medewerkers N= 33, Gebruikersvragenlijst N= 171, Bekendheidsvragenlijst N=1060

Ook op deze stelling werd door alle respondenten uit de drie vragenlijsten positief geantwoord. In alle gevallen vindt meer dan driekwart van de respondenten Internetconsultatie een goed middel om burgers/organisaties te laten meedenken over het wetgevingsproces. Bij departementale medewerkers betreft dit zelfs 94%.

6.2.3 Internetconsultatie als middel om transparantie en kwaliteit van wetgevingsprocessen te vergroten

Ten slotte heeft Internetconsultatie een 'hoger' doel, namelijk het vergroten van transparantie in het wetgevingsproces en het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces en uiteindelijk de wettekst. De eerder genoemde doelen (betrekken, informeren en meedenken) zijn het middel tot het bereiken van meer transparantie en kwaliteit. Aan departementale medewerkers en gebruikers is gevraagd of zij het eens zijn met stellingen omtrent Internetconsultatie als middel tot vergroten van de transparantie en verhogen van de kwaliteit (onderstaande figuur).

Figuur 6.9: Transparantie en kwaliteitsverbetering



Bron: Vragenlijst departementale medewerkers N= 33, Gebruikersvragenlijst N= 171

Van departementale medewerkers is 87% het eens of helemaal eens met de stelling dat Internetconsultatie een goed middel is om de transparantie van de overheid te vergroten. Onder de gebruikers vinden minder respondenten (65%) hetzelfde.

Met het oog op kwaliteitsverbetering van wetten vindt 67% van de departementale medewerkers en 71% van de gebruikers dat Internetconsultatie een goed middel is om de kwaliteit van wetten te verbeteren.

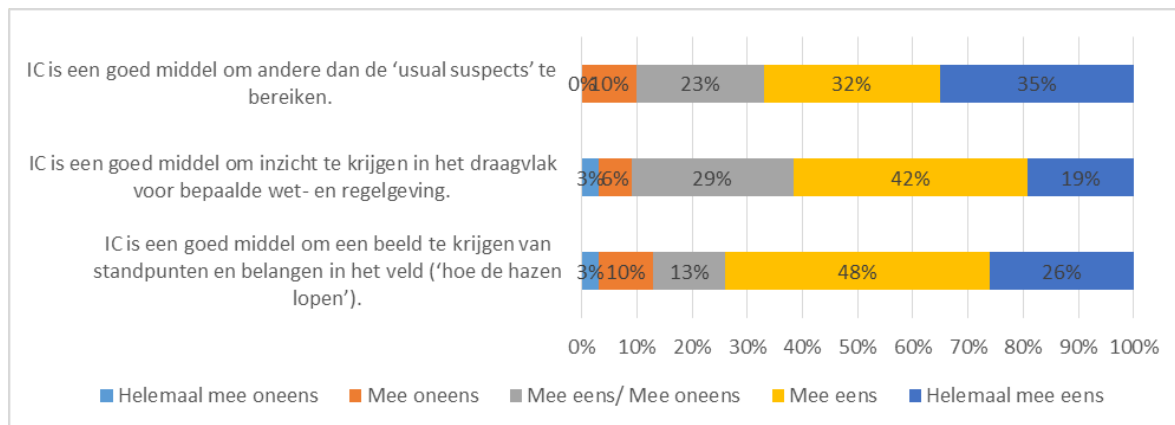
6.2.4 Meerwaarde van Internetconsultatie

Tijdens de interviews op de ministeries, in de vragenlijst aan departementale medewerkers en in de gebruikersvragenlijst is gevraagd waarin men de meerwaarde en sterke punten ziet van Internetconsultatie.

Departementale medewerkers zien de meerwaarde van Internetconsultatie erin dat je personen en organisaties bereikt die via reguliere consultaties niet bereikt worden. Dit wordt niet alleen bevestigd in de antwoorden bij de stellingen hierover, ook de interviews is aangegeven dat Internetconsultatie een goede mogelijkheid is om verschillende actoren te betrekken bij het proces van wetgeving. Het gaat dan niet alleen om vakbonden en relevante organisaties, maar ook andere directe betrokkenen zoals (school)besturen en burgers. Internetconsultatie geeft burgers immers, zoals een geïnterviewde aangeeft, de mogelijkheid iets te vinden van een wetsvoorstel (of AMvB) en hun opvattingen kenbaar te maken. De inzet van Internetconsultatie kan ervoor zorgen dat er informatie uit een heel andere hoek komt.

Om zicht te krijgen op de waardering van departementale medewerkers voor Internetconsultatie is hen gevraagd of ze Internetconsultatie een goed middel vindt om andere dan de 'usual suspects' te bereiken, inzicht te krijgen in het draagvlak voor bepaalde wet- en regelgeving, en een beeld te krijgen van standpunten en belangen in het veld.

Figuur 6.10: Bereik en draagvlak Internetconsultatie



Bron: Vragenlijst departementale medewerkers N= 33

Departementale medewerkers zijn het voornamelijk eens of helemaal eens met de voorgeslede stellingen: 67% is het er (helemaal) mee eens dat Internetconsultatie een goed middel is om andere dan de 'usual' suspects te bereiken. 61% vindt dat het inzicht geeft in het draagvlak voor bepaalde wet- en regelgeving en 74% vindt het een goed middel om een beeld te krijgen van standpunten en belangen in het veld.

Een kwart van de ondervraagden is het noch eens, noch oneens met de stellingen over Internetconsultatie als goed middel om andere dan de 'usual suspects' te bereiken en inzicht te krijgen in het draagvlak voor bepaalde wet- en regelgeving. Hieruit spreekt dus enige twijfel.

77% van de departementale medewerkers geeft aan meerwaarde te zien in Internetconsultatie ten opzichte van andere consultatiemethoden. In de interviews wordt benadrukt dat Internetconsultatie niet per se beter is dan andere consultatiemethoden, maar dat deze methode in samenhang met de inzet van andere Internetconsultatiemethoden tot

zijn recht kan komen. De laagdrempeligheid van Internetconsultatie zorgt voor extra reacties, naast de andere manieren van consulteren. Bij reguliere middelen (uitvoeringstoetsen) wordt slechts een beperkt en eenzijdig deel van het veld bereikt. Het brede bereik van Internetconsultatie zorgt voor vernieuwende, interessante of juist afwijkende visies die waardevol kunnen zijn. Naast de kennis die kan worden opgedaan zijn belanghebbende partijen via Internetconsultatie doorlopend op de hoogte van nieuwe regelgeving die in aantocht is.

Een enkeling geeft aan helemaal geen meerwaarde te zien in Internetconsultatie, omdat bijna alle doelstellingen efficiënter en effectiever met andere consultatiemethoden kunnen worden bereikt.

Verder wordt door een aantal departementale medewerkers gesteld dat Internetconsultatie een gemakkelijk systeem is om mee te werken. Veel gebruikers geven aan dat de vormgeving van de website overzichtelijk, makkelijk doorzoekbaar, toegankelijk, duidelijk, goed bereikbaar, informatief, helder en objectief is. Dit gegeven versterkt de openheid/transparantie van de overheid en de gebruiksvriendelijkheid van de site.

Internetconsultatie heeft dus de potentie een breed publiek te bereiken en geeft de mogelijkheid aan iedereen om te reageren. Zo kan met Internetconsultatie een arsenaal van standpunten en argumentaties bij het betreffende wetsvoorstel worden aangelegd, aldus een geïnterviewde. Volgens departementale medewerkers kan zo geprofiteerd worden van de kennis, input en ervaring van mensen op de werkvloer. Opmerkingen over bijvoorbeeld de manier waarop bepalingen in de praktijk uitwerken kunnen bijdragen aan de verbetering van wetteksten (al is het maar het vervangen van een paar woorden). Dit wordt bevestigd in de interviews, waarin men aangeeft dat de wet op die manier kwalitatief verbeterd kan worden en mogelijk commentaar in een later stadium gemakkelijker gepareerd. Als meerwaarde is ook genoemd dat Internetconsultatie een goed instrument is om wetgevingstrajecten uit de sfeer van achterkamertjes te halen. Ondervraagden uit de gebruikersvragenlijst bevestigden dit en geven aan het zeer te waarderen dat Internetconsultatie aan iedereen in Nederland de mogelijkheid biedt zijn of haar mening te geven. Het versterkt volgens sommigen meer betrokkenheid en transparantie.

Echter, naar voren komt ook dat men onzeker is over wat nu daadwerkelijk met de reacties op Internetconsultaties gebeurt. Men heeft daar weinig zicht op, waardoor sommige gebruikers het idee hebben dat het verspilde moeite is om te reageren. Ook maakt men zich zorgen over de representativiteit van meningen die gegeven worden en de eventuele generaliserende invloed daarvan. Insprekers willen graag duidelijker weten wat er met hun reactie is gebeurd.

6.3 Opbrengst en toegekende waarde Internetconsultatie bij zes cases

6.3.1. Opbrengst

In nagenoeg alle cases komt naar voren dat de vooraf geformuleerde doelen zijn bereikt. Alleen voor het wetvoorstel m.b.t. de maatschappelijke stage geldt dat er geen duidelijke uitspraak over het resultaat kon worden aangegeven (zie ook Hoofdstuk 5, paragraaf 5.5.1).

Uit de casestudies blijkt dat de actievere en meer activerende vormen van consultatie sterkere resultaten laten zien. In het geval van de drones is het gevolg van de Internetconsultatie ook verdergaande participatie in verdere discussie en communicatie daarover. In de cases rond drones en stroom zien we actieve pogingen om die communicatie in gang te zetten en te houden. In de andere cases ligt het accent op het horen van de insprekers om te bekijken of formuleringen nog aanscherping behoeven en of er draagvlak is voor de voorstellen. In het geval van de maatschappelijke stage is de invloed van de inspraak verwaarloosbaar. Het aantal opgeleverde verslagen van de Internetconsultatie is beperkt. In een aantal gevallen wordt gemeld dat de verslagen in de ogen van de inspre-

kers erg laat beschikbaar komen. Het zicht op de effecten van de inspraak is daardoor gering en de animo om in te spreken wordt daardoor gefrustreerd. Inhoudelijk worden de resultaten gekwalificeerd als enerzijds verrassend en gratis advies en anderzijds als versterkend voor de wetstekst, of bevestiging daarvan en versterking van het draagvlak.

6.3.2 Toegekende waarde

De beschrijvingen van de Internetconsultatie cases laten zien dat de intensiteit van de Internetconsultatieprocessen varieert en dat er op de onderscheiden beleidsterreinen verschillen bestaan in de functie die men aan Internetconsultatie toeschrijft. Voor alle cases met uitzondering van de casus van OCW geldt dat de Internetconsultatie de transparantie van het proces van wetgeving dient. De graad van participatie verschilt sterk, zowel in de Internetconsultatie zelf alsook naar aanleiding van de Internetconsultatie. Internetconsultatievormen verschillen in de mate waarin ze animo lijken te genereren voor verdere participatie in Internetconsultatie. In de meeste cases is de Internetconsultatie van invloed op de kwaliteit van wetgeving, hetzij inhoudelijk, of juridisch. In veel gevallen richten verbeteringen zich (ook) op het meer eenduidig maken van tekstpassages. De manier waarop de gegevens van de inspraak worden geanalyseerd verschillen in hun systematiek, maar ook in focus. In de ogen van velen is Internetconsultatie niet bedoeld als een peiling, of een referendum. Het gaat erom de argumenten boven water te krijgen die de wetgeving kunnen versterken.

Interesse in draagvlak is wat dat betreft een focus die gevaren in zich bergt. De numerieke verhoudingen tussen voor- en tegenstanders zijn mogelijk niet waar het om gaat in een Internetconsultatie. Dat zien we eveneens terug in de casus waar gemeld wordt dat een groot aantal insprekers negatief stond tegenover de afschaffing van de maatschappelijke stage. Met dat feit is overigens geen rekening gehouden. Over de vraag of de Internetconsultatie de moeite waard is, zijn de betrokken medewerkers overwegend positief. Sommigen zien het als waardevolle bron van ideeën, anderen als aanscherping op details.

Afgezet tegen de inspanning zijn zij overwegend tevreden met het resultaat.

7 Meerwaarde en toekomstperspectief

In dit hoofdstuk ligt het accent op de vraag wat de meerwaarde van Internetconsultatie is en in welke richting Internetconsultatie zich het beste kan ontwikkelen (onderzoeksvraag 7 en 8).

Veel van de gegevens uit de voorafgaande hoofdstukken dragen bij aan de beantwoording van de onderzoeksvragen naar de meerwaarde en de toekomst van Internetconsultatie. In dit hoofdstuk zetten we de aangegeven meerwaarde en de aangedragen ideeën voor de toekomst op een rij. Daarbij wordt eerst nog even aangegeven wat de literatuurstudie op dit punt heeft opgeleverd. Daarna vatten we op hoofdlijnen de opbrengst van de digitale vragenlijsten op dit punt samen. Ten slotte wordt beschreven wat er over alle gegevens tezamen in besproken in de twee focusgroepen.

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 8) worden de conclusies weergegeven die voortvloeien uit de analyse van alle gegevens tezamen.

7.1 Literatuur

Internetconsultatie is ingevoerd vanuit de veronderstelling dat daarmee de transparantie van het wetgevingsproces zou toenemen en dat door vergrote en verbrede participatie de kwaliteit van wetgeving zou toenemen. Wellicht zou dit een beter inzicht kunnen geven in het draagvlak voor wetgeving onder burgers en organisaties. Vervolgens zou dat wetten beter implementeerbaar en handhaafbaar kunnen maken en tot vermindering van regel-druk kunnen leiden.

In de literatuur werden tal van mogelijkheden en sterke kanten van Internetconsultatie aangetroffen. De mogelijkheid om met veel mensen van gedachten te wisselen en de laagdrempelige toegankelijkheid van Internetconsultatie worden onder meer genoemd⁵². Er worden ook twijfels genoemd. Onvoldoende gebruik van de inbreng uit de samenleving; beperking tot gevestigde belangengroepen, ritualisering en onvoldoende doordachte methodiekontwikkeling zijn risico's die worden beschreven⁵³.

Het tijdsbeslag, de communicatie met burgers en bedrijven, het risico van overbevraging met consultatiemoede als gevolg worden als nadelen genoemd⁵⁴. Ook in het buitenland worden dergelijke problemen gesignaleerd. Problemen bestaan rond de bekendheid van Internetconsultatie, de complexiteit van de wetgeving, de verwachtingen die mogelijk onterecht gewekt kunnen worden en een mogelijk gebrek aan vaardigheden die nodig zijn voor een dialoog met burgers en organisaties⁵⁵. Behalve twijfels zijn er ook veel suggesties voor verbetering aangetroffen in literatuur. Zo wordt er gepleit voor inzet van social media, efficiënte vormen van Internetconsultatie (bewust keuze van vraagvorm, open of gesloten), voor helder schrijven van informatie, meer gerichte vraagstellingen, en meer interactie tussen insprekers mogelijk maken⁵⁶. Ook van Kreveld en

⁵² Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. (2012). De bruikbaarheid van Internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer, pp. 131-140.

⁵³ Popelier, P., Van Gestel, R., Van Aeken, K., Verlinden, V. & Van Humbeeck, P. (2007). Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk. Den Haag: WODC.

⁵⁴ Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. (2012). De bruikbaarheid van Internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer, pp. 131-140.

⁵⁵ Farina, C. R., Epstein, D., Heidt, J., & Newhart, M. J. (2014). Designing an Online Civic Engagement Platform: Balancing "More" vs. "Better" Participation in Complex Public policymaking. *International Journal of E-Politics*, 16-39.

⁵⁶ Schulz, D., & Newig, J. (2014). Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. *Environmental Policy and Governance*, 55-69.

Lubbers⁵⁷ pleiten voor een gerichtere benadering van relevante groepen, helder management van verwachtingen door duidelijk te maken dat het hier gaat om argumenten en niet om meeste stemmen gelden. Ook bevelen zij aan om de binnengekomen reacties te systematiseren naar categorieën insprekers.

Wat betreft toekomstige mogelijkheden op technologisch gebied om de meerwaarde van Internetconsultatie te versterken worden in de literatuur kansen gesignaleerd met betrekking tot de toepassing van Big Data technieken. De analyse van steeds ruimer beschikbaar wordende gegevens kan de kwaliteit en effectiviteit van wetgeving verhogen. Dergelijke gegevens hoeven tegenwoordig steeds minder afzonderlijk verzameld te worden, maar zijn vaak al voorhanden in de vorm van zogeheten 'Big Data' die de wetgever bijvoorbeeld kan benutten om de behoefte aan wetgeving te peilen.⁵⁸ In de toepassing van Big Data technieken zien de onderzoekers mogelijkheden om informatie te verzamelen onder en van groepen in de samenleving die met behulp van Internetconsultatie moeilijk te bereiken zijn (bijvoorbeeld jongeren en lager opgeleiden).

7.2 Digitaal vragenlijstonderzoek onder departementale medewerkers en gebruikers

Internetconsultatie is nog steeds relatief onbekend in onze samenleving. Burgers en medewerkers van organisaties die ermee bekend zijn én ook gebruik maken van de mogelijkheid om via de website www.internetconsultatie.nl te reageren op wetsvoorstellen zien in de mogelijkheid van Internetconsultatie een meerwaarde. Aan beide kanten van Internetconsultatie (gebruikerskant en overheidskant) wordt aangegeven dat Internetconsultatie bijdraagt aan de transparantie en participatie. Over de bijdrage aan kwaliteitsverbetering van wetgeving zijn de medewerkers van departementen positief, hoewel ook aangegeven wordt dat er vaak weinig bewegingsruimte is om aan de reacties van insprekers tegemoet te komen. De gebruikers (burgers en medewerkers van organisaties die een of meer reacties hebben geplaatst op de website) geven aan niet veel zicht te hebben op wat er met de reacties gedaan wordt. Zij hebben relatief veel grotere twijfels over de effecten van hun inbreng op de kwaliteit van wetten en regels. Over de relatie met draagvlak bestaan verschillen van inzicht. Sommigen vinden dat Internetconsultatie daarop zicht geeft, anderen stellen dat daardoor het draagvlak vergroot wordt. Weer anderen zijn van mening dat Internetconsultatie niet bedoeld is om draagvlak te peilen en/of te vergroten.

7.3 Aandachtspunten vanuit de casestudies

De analyse van de casestudies laat zien dat er verschillen bestaan in de wijze waarop medewerkers proberen de dialoog met de insprekers te stimuleren. In het geval van wetgeving met betrekking tot drones, wordt actief gestreefd naar zo'n dialoog. In de andere gevallen is de werkwijze meer afwachtend. De verschillende cases tonen verschillen in interactiviteit met burgers en organisaties. In hetzelfde voorbeeld over regels met betrekking tot drones worden social media ingezet om burgers en organisatie te activeren. Dat doet de vraag rijzen over enerzijds de strategie die wordt gebruikt om de dialoog te versterken en anderzijds van de (social) media die daarin een rol kunnen spelen. Naar aanleiding daarvan is ook het thema naar voren gekomen en besproken van de mogelijkheid van Big Data onderzoek als aanvulling op de huidige vorm van Internetconsultatie.

⁵⁷ Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. (2012). De bruikbaarheid van Internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: 50 jaar Directe Belastingen, Deventer: Kluwer, pp. 131-140.

⁵⁸ Leeuw, F.L. (2015). Wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en Legal Big Data. *Recht der Werkelijkheid* 36 (2), 50-65.

7.4 Focusgroepen en scenario's

De gegevens uit de interviews met sleutelfiguren en experts op het gebied van Internetconsultatie, de literatuurstudie, het digitale vragenlijstonderzoek onder gebruikers en departementale medewerkers, leveren een aantal aandachtspunten op voor de richting waarin Internetconsultatie zich verder zou kunnen ontwikkelen. Met betrekking tot elk van deze punten is een beknopt scenario ontwikkeld (zie bijlage 9 voor een beschrijving van deze scenario's). De komende vier paragrafen betreffen de vier richtingen waarin scenario's zijn ontwikkeld. Deze scenario's dienden als input voor discussies in de focusgroepen.

7.4.1 Bekendheid

Het eerste aandachtspunt betreft de bekendheid van Internetconsultatie. Geconstateerd is dat de bekendheid vergroot moet worden en dat daarbij ook gewerkt moet worden aan de verbreding naar andere groepen dan voornamelijk hoger opgeleide mannen. Het is een uitdaging de participatie te verbreden. Dit vraagt om een activerende aanpak, waarin Internetconsultatiegebruik actief wordt bevorderd.

7.4.2 Interactie

In het onderzoek komen verschillende opvattingen naar voren over de gewenste mate van interactie met de Internetconsultatiegebruikers (burgers en organisaties). Dat roept de vraag op hoe interactie kan bijdragen aan een betere afstemming van de verwachtingen van de insprekers en de intenties van medewerkers die Internetconsultatie inzetten. Het gaat daarbij om interactie tussen de betrokken individuen en organisaties, maar ook om de interactiviteit van de Internetconsultatiewebsite als systeem. Wat kan er gedaan worden om aan burgers en organisaties reacties te geven op hun inspraak en/ of om hen, indien zinvol door te verwijzen naar instanties waarmee zij wel in gesprek kunnen gaan over door hen aangedragen issues.

7.4.3 Methodiekontwikkeling

Een tweede punt dat uit het onderzoek naar voren komt betreft de verwerking, analyse en interpretatie van de reacties die burgers en medewerkers van organisaties op de website www.interconsultatie.nl hebben geplaatst. Uit de interviews, het vragenlijstonderzoek, en de casestudies komt naar voren dat de ministeries/betrokken medewerkers daarin verschillende werkwijzen volgen. In de verschillende componenten van het onderzoek kwam het belang van een soort Internetconsultatiemethodiek naar voren. Hierbij gaat het vooral om de methoden en technieken die nodig zijn voor systematische verwerking, analyse en interpretatie van gegevens.

7.4.4 Meer dan een website

In de diverse onderdelen van het onderzoek is aandacht besteed aan een verder strekkend perspectief van Internetconsultatie, rekening houdend met toekomstige technologische ontwikkelingen zoals Big Data technieken. In dit onderzoek komt echter naar voren dat het denken hierover nog op gang moet komen. Een vraag hierover in het vragenlijstonderzoek werd bijvoorbeeld door zeer weinig respondenten beantwoord. In interviews die in het kader van de casestudies zijn gehouden, werd interesse geuit, maar er waren nog weinig concrete ideeën hierover.

Uitgangspunt voor het vierde scenario is dat de aandacht wordt verlegd van Internetconsultatie als raadpleging van personen en organisaties, naar een vorm van analyses via internet (bijvoorbeeld Big Data onderzoek), waarmee ook op meer indirecte wijze gegevens over de opvattingen en reacties uit de samenleving en/of bevindingen, modellen en theorieën uit de wetenschap te traceren zijn.

Deze vier aandachtspunten zijn in het onderzoek omgezet in vier stellingen en vier daarmee samenhangende beknopte scenario's. (zie bijlage 9)

Over de onderzoeksresultaten, de stellingen en scenario's zijn in twee rondes twee focusgroepen georganiseerd, een groep van burgers en Internetconsultatiegebruikers afkomstig uit organisaties en een groep van experts en betrokkenen bij Internetconsultatie vanuit de betrokken departementen. Gedurende beide bijeenkomsten is een korte presentatie gegeven van de onderzoeksresultaten. Daarna is gesproken over de ervaringen met Internetconsultatie en vervolgens aan de hand van vier stellingen en vier beknopte scenario's is van gedachten gewisseld over aanbevelingen voor de toekomst. In volgorde van belangrijkheid hebben de deelnemers aan de focusgroepen de volgende suggesties geformuleerd:

Prioriteiten van burgers en organisaties	Prioriteiten van experts en overheidsmedewerkers
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verschaf betere en snellere feedback aan gebruikers van de internetconsultatie-website. 2. Attendeer de insprekers op het consultatieverslag als het er is. 3. Geef informatie over het verloop van het proces van wetgeving. 4. Zorg voor meer bekendheid van de mogelijkheid van Internetconsultatie onder burgers en organisaties. 5. Richt de Internetconsultatie specifiek op relevante doelgroep, zodat Internetconsultatie meer strategisch kan worden ingezet. 6. Big Data analyses zouden ingezet kunnen worden als onderwerpen moeilijk bevroegbaar zijn bijvoorbeeld bij jongeren en alcoholgebruik. Big Data onderzoek inzetten kan ook zinvol zijn om Internetconsultatie uit de draagvlaksfeer te halen. 7. Verleng de minimum inspreektermijn van 4 weken naar 6 weken. 8. Stel een contactpersoon of informatieloket in, zodat men vragen kan stellen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bevorder interactie met organisaties en burgers, maar doe dat niet binnen Internetconsultatie. Internetconsultatie is niet het platform om die interactie te organiseren. 2. Organiseer Internetconsultatie aan het einde van een wetgevingstraject als formeel moment waar iedereen kan reageren op dezelfde tekst. 3. Scherp de vraagstelling aan in de Internetconsultatie en kies daarbij passende methoden van benaderen, informeren, verwerking, analyse en interpretatie 4. Uiteindelijk niet gericht groepen benaderen (Internetconsultatie moet vanzelfsprekend zijn). De procedure is open. 5. Stuur een persbericht uit als aankondiging van een Internetconsultatie 6. Verzorgd korte (video) presentaties en visualisaties van de Internetconsultatie 7. Stuur procesinformatie aan de gebruikers om het op de hoogte te houden van de vorderingen. 8. Bevorder de bekendheid van de Internetconsultatie onder burgers. Gesuggereerd wordt dat ook in het onderwijs aandacht aan Internetconsultatie besteed kan worden in het kader van burgerschap. 9. Vraag naar de achtergrond van insprekers, zodat er een beter beeld gevormd kan worden vanuit welke achtergrond reacties komen. 10. De Raad van State kan Internetconsultatie mogelijk meenemen als punt van aandacht.

In de aangegeven prioriteiten en in de discussies in de focusgroepen constateren we de volgende opvattingen. Aan de kant van de insprekers wordt gevraagd om betere communicatie zowel in het begin (de attendering) alsook tijdens het proces (informatie over het verloop) en achteraf (feedback). De insprekers (burgers en organisaties) geven ook aan dat Internetconsultatie in zijn huidige vorm niet erg aansluit bij de wijze waarop jongeren zich roeren op het Internet (via Twitter en facebook etc.). Dat zou verklarend kunnen zijn voor de geringe deelname onder jongeren. Volgens de aanwezigen zouden

organisaties hun eigen personeel meer op de mogelijkheid van Internetconsultatie moeten attenderen.

Onder de bij Internetconsultatie betrokken overheidsmedewerkers en experts is gesproken over de bekendheid van Internetconsultatie onder burgers en organisaties in de samenleving en over de vraag hoe belangrijk het is om te streven naar grotere en bredere bekendheid. Het gaat naar hun oordeel immers om de kwaliteit van de reacties en niet over de aantallen.

Overheidsmedewerkers geven aan dat het wetgevingstraject complex is en vaak onder tijdsdruk staat. Er is daarom geen behoefte om nieuwe fasen/elementen in te bouwen in het proces van wetgeving. Zij achten Internetconsultatie een goed instrument. Ze zien in dat er meer behoefte is aan interactie gedreven consultatiemethoden. Het zou daarom verleidelijk kunnen zijn om meer interactie in de Internetconsultatie te verweven, maar het is hiervoor, naar hun oordeel niet het geëigende middel. Als beleidsverkenning, aan het begin van een wetgevingstraject zijn andere consultatiemethoden beter van toepassing. De Internetconsultatie is in de eerste plaats een kwaliteitsinstrument (ter verbetering van wetgeving). Het is de vraag in hoeverre het nastreven van meer reacties ook daadwerkelijk betere argumenten oplevert en daardoor betere wetgeving.

7.5 Resultaat

Uit de bespreking met de focusgroepen komt een beeld naar voren van:

- de wetenschappers (op basis van literatuurstudie) die Internetconsultatie bepleiten, maar in de praktijk nog allerlei verbeteringsmogelijkheden zien;
- de departementale medewerkers die de toepassing van Internetconsultatie in toenemende mate zinvol vinden en er ook een opbrengst van zien;
- de insprekers (dat wil zeggen, diegenen die via website www.internetconsultatie een reactie hebben gegeven) die de mogelijkheid van inspraak toejuichen, maar de resultaten van hun reacties nog onvoldoende duidelijk terugzien.

Veel van de in de literatuur aangetroffen twijfels (zoals in hoofdstuk 4 beschreven en eerder in dit hoofdstuk beknopt samengevat), zien we terug in de reacties van de respondenten. De beperkte bekendheid van Internetconsultatie, de scheve samenstelling van de groep van gebruikers zijn daarvan voorbeelden. Voor consultatiemoedigheid zijn in de onderzoeksgegevens geen aanwijzingen te vinden. In sommige gevallen is de toepassing van Internetconsultatie wel zo'n verplicht nummer, dat van ritualisering gesproken kan worden. Bij Internetconsultatie betrokken medewerkers van departementen geven in het algemeen aan dat de reacties vanuit organisaties van een hoger gehalte zijn dan die van particuliere burgers. Dat heeft te maken met de complexiteit van de teksten en de inhoud daarvan. Voor veel burgers is het moeilijk om daarop te reageren. Om meerwaarde uit de inbreng van burgers te halen zal daarom meer energie gestopt moeten worden in het uitleggen van de zaak waarom het gaat. Ook het managen van verwachtingen is daarbij een aandachtspunt. Maak duidelijk dat het geen stemprocedure is, en dat er geen garantie is dat de reactie tot aanpassing leidt. Om meerwaarde uit Internetconsultatie te halen is het belangrijk de deelname van insprekers te verbreden en ook jongere burgers te interesseren. De inzet van social media wordt in dat opzicht als aandachtspunt genoemd. Ook de verlevendiging van de communicatie door niet alleen teksten maar ook presentaties, filmpjes, visualisaties, apps te integreren in het proces van ontwikkeling van wetten en regels en daarmee binnen Internetconsultatie.

Naar aanleiding van het vierde scenario bleek tot slot de aandacht voor toepassing van Big Data technieken in combinatie met Internetconsultatie te groeien. Dit geldt voor beide focusgroepen en met name in relatie tot het verkrijgen van informatie met betrekking tot moeilijk te bereiken doelgroepen, zoals jongeren.

8. Conclusies

Dit hoofdstuk start met een korte terugblik op de functie van het in dit onderzoek gebruikte evaluatiekader. Vervolgens worden op basis van de in vorige hoofdstukken beschreven resultaten conclusies getrokken ten aanzien van: de context en ontwikkeling van Internetconsultatie; het proces en gebruik van Internetconsultatie; het bereik en de opbrengst van deze consultatiemethode en de meerwaarde ten opzichte van andere consultatiemethoden in relatie tot de kerndoelen van Internetconsultatie (transparantie, participatie en kwaliteitsverbetering van wetgeving). Tot slot staan de onderzoekers stil bij de toekomst van Internetconsultatie. Daarbij worden richtingen aangegeven voor de verbetering van Internetconsultatie en het vergroten van de meerwaarde van deze consultatiemethode.

8.1 Functie van het evaluatiekader

In het onderzoek is gebruik gemaakt van het evaluatiemodel van Stake⁵⁹ (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.1). Dit model heeft gefungeerd als leidraad bij het ontwikkelen van de evaluatie-instrumenten die in het onderzoek zijn gebruikt. Het geheel aan data is vervolgens met behulp van datzelfde model geanalyseerd. Feiten en meningen zijn gescheiden, daarna is geëvalueerd in hoeverre de geplande aanpak in het licht van de beoogde doelen consistent is; in welke mate het feitelijke verloop van de Internetconsultatie overeenkomt met de geplande gang van zaken; in hoeverre er uit het feitelijk verloop verbeteringsrichtingen af te leiden zijn.

In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) en in bijlage 2 staat beschreven hoe de onderzoeksvragen en de dataverzamelmethode aan elkaar zijn gerelateerd. De relatie tussen de dataverzamelmethode en het evaluatiekader is als volgt:

De literatuur, de interviews met betrokkenen en experts hebben een beeld opgeleverd van de rationale, de context, het beoogde verloop en de doelen van Internetconsultatie. In de beschrijvingsmatrix van het evaluatiekader betreft dit 'De plannen'.

Het digitale vragenlijstonderzoek onder departementale medewerkers en gebruikers⁶⁰ van Internetconsultatie⁶¹ leverden gegevens over de feitelijke context, het verloop en de resultaten van Internetconsultatie. In de beschrijvingsmatrix van het evaluatiekader gaat het hierbij om 'de feiten'.

In delen van de interviews, de survey 's en in bespreking van de resultaten in focusgroepen werden in relatie tot de beoordelingsmatrix 'opvattingen en oordelen' van de betrokkenen verzameld. Door middel van analyse van alle gegevens tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 4 beschreven theorie zijn conclusies bereikt en op onderdelen verbeteringsrichtingen geformuleerd.

8.2 Context en Ontwikkeling van Internetconsultatie

8.2.1 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

⁵⁹ Het oorspronkelijke model van Stake: Stake, R.E. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68 (7): 523-540.

⁶⁰ Met gebruikers van Internetconsultatie wordt in de context van dit onderzoek bedoeld: burgers, bedrijven, instellingen en andere organisaties (waaronder belangenorganisaties en verenigingen) die via de website www.internetconsultatie.nl hebben gereageerd op daar geplaatste voorstellen voor wet en regelgeving.

van Internetconsultatie. Het aantal deelnemers per consultatie is niet toegenomen. 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. Hierbij moet worden opgemerkt dat in dit onderzoek alleen ministeries met substantiële wetgevingsproductie zijn betrokken. Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en Defensie is dit niet het geval. Over deze ministeries worden in dit onderzoek dan ook geen uitspraken gedaan.

Internetconsultatie is door de jaren heen uitgegroeid tot een gangbare methode voor raadpleging van burgers, organisaties en belangengroepen. Over het inzetten en het gebruik van Internetconsultatie is onder deskundigen niettemin discussie. Die discussie spitst zich deels toe op de achterliggende opvattingen over wetgeving en de rol van burgers en organisaties binnen de samenleving daarin. Tevens betreffen de discussies de vormen van Internetconsultaties en hun toepasbaarheid in verschillende fasen van Internetconsultatie en met verschillende doelen.

Alles overziende zien we een groeiend aantal consultaties en in totaal een groeiend aantal insprekers. Er bestaan echter grote verschillen tussen ministeries en verschillende beleidsterreinen op dit punt. Ministeries zijn in verschillende mate succesvol in het oproepen van reacties. Op meer dan de helft van de consultaties komt niet meer dan 5 reacties. Dat is deels te verklaren uit de aard van het onderwerp/beleidsterrein. Sommige wet- en regelgeving (onderwijs, sociale zaken) raakt nu eenmaal meer een belang, dan andere zoals meer technische juridische onderwerpen. Daarnaast is er in samenhang met de inhoudelijke accentverschillen, een cultuurverschil te zien tussen ministeries en afdelingen. Dat verschil uit zich in het aantal Internetconsultaties, en in de energie die erin gestoken wordt. In de context van Europa is Nederland te beschouwen als een land met een relatief goede Internetconsultatiepraktijk, ondanks het feit dat Internetconsultatie hier niet verplicht is en er geen controlerend of arbitrerend orgaan is dat de toepassing ervan monitort, evalueert en bewaakt.

8.2.2 (Internet)consultatie is onderwerp studie en modelontwikkeling

Er is in de recente jaren een ontwikkeling te zien van consultatietheorie en -methodieken van consultatie, waarin ook de relatie van Internetconsultatie met andere consultatiemethoden is uitgewerkt⁶². Die uitwerkingen betreffen de fasering van consultatie, de bewuste inzet van consultatiemethoden, alsook de opbrengsten en de voor- en nadelen ervan. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot kanttekeningen bij de praktijk van Internetconsultatie. De rapportage over de resultaten van Internetconsultatie wordt vaak onvoldoende zichtbaar gemaakt. De reacties worden soms onvoldoende benut. Het onderhavige onderzoek laat zien dat er in dit opzicht verschillen in perceptie bestaan tussen de experts, de gebruikers ofwel insprekers van Internetconsultatie en de departementale medewerkers die de Internetconsultaties verrichten. De experts (geraadpleegd in de aanvangsfase van het onderzoek, bestudeerd in het literatuuronderzoek, en bevraagd gedurende een van de focusgroepen) twijfelen soms aan die benutting van de reacties; zien het gevaar van eenzijdige raadpleging bij gevestigde belangengroepen en het risico van een streven naar bevestiging van bestaande belangen⁶³. Gebruikers ofwel insprekers bij Internetconsultaties (bevraagd in een digitaal vragenlijstonderzoek en de eerste focusgroep bijeenkomst) hebben daarover wat positievere meningen, maar zien onvoldoende wat er met hun inbreng gedaan wordt. Medewerkers van departementen (geraadpleegd in het digitaal vragenlijstonderzoek, de casestudies en de tweede focusgroep bijeenkomst) geven aan dat ze uit de reacties van burgers en organisaties een kwalitatieve verbetering van

⁶² Aeken, K. van (2015). Does Participatory Governance travel well? Local interpretations in countries neighboring the EU. *Sociology and Anthropology*. In press.

Kreveld, N.M.A. van (2016). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers.

⁶³ Popelier, P., Van Gestel, R., Van Aeken, K., Verlinden, V. & Van Humbeeck, P. (2007). *Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk*. Den Haag: WODC.

wetten en regels destilleren. De constatering van deze verschillen in waarneming tussen experts, gebruikers van Internetconsultaties en departementale medewerkers, 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.

8.3 Proces en gebruik van Internetconsultatie

8.3.1 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. Ook over de website en het achterliggende ICT-systeem zijn zij zeer tevreden (8,5 op een schaal van 10).

In het vragenlijstonderzoek geven slechts weinig departementale medewerkers aan dat zij behoefte hebben aan aanvullende inhoudelijke en/of technische ondersteuning bij het voorbereiden en plaatsen van consultaties. Toch blijkt er behoefte te zijn aan een Internetconsultatiemethodiek, zo blijkt uit de interviews met sleutelfiguren en de interviews die in het kader van de casestudies zijn gehouden. Het gaat daarbij om een 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. Opvallend is dat de beschikbare digitale rijkshandleiding, of indien beschikbaar, eigen handleidingen per ministerie niet altijd worden gebruikt.

8.3.2 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. Hier zien we een duidelijk verschil tussen consultaties die bedoeld zijn om een ideeënontwikkeling tot stand te brengen en die waarbij het accent ligt op het bevestigen van de voorgelegde tekst. Uiteraard speelt ook het aantal reacties en het aantal betrokken medewerkers in het wetgevingsproces een rol bij de tijdsinvestering die met de Internetconsultatie gemoeid is.

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. In dat aspect schuilt een zekere (wat eerder genoemd is negatieve incentive). Het lijkt soms aantrekkelijker van Internetconsultatie af te zien, of om de respons niet te veel te stimuleren. Toch nemen de aantallen consultaties toe. Mogelijk dat na enkele Internetconsultaties de koudwatervrees wordt overwonnen.

8.3.3 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. Bij technisch-juridische wetgeving is de Internetconsultatie vaak een soort laatste check; in gevallen van wetgeving die tevens vernieuwingen reguleert (zoals bij het gebruik van drones en ontwikkelingen in de energiesector) is de behoefte om burgers en organisaties in een vroeger stadium te betrekken groter en is er ook meer behoefte aan interactie met hen. Of dat binnen de Internetconsultatie moet gebeuren of door middel van andere consultatiemethoden, zoals expertbijeenkomsten, of gerichte schriftelijke raadplegingen, maakt niet uit. Het gaat primair om de kwaliteitsbijdrage aan het wetgevingsproces. 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. In de onderzochte casus over de afschaffing van de verplichte maatschappelijke stage was de bewegingsruimte zo gering dat er twijfels rezen over de zin van Internetconsultatie in zo'n situatie. Dat pleit ervoor om extra aandacht te besteden aan het besluit om wel of niet Internetconsultatie in te zetten, ook al wordt dat in het algemeen wenselijk geacht.

8.3.4 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. 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. Bij 15% is dat soms het geval. Deze resultaten zijn in contrast met het feit dat departementale medewerkers aangeven in 76% van de consultaties een consultatieverslag te plaatsen. Opmerkelijk is ook dat departementale medewerkers weliswaar aangeven dat er in veel gevallen te laat wordt teruggekoppeld, maar 0% van hen antwoordt dat er helemaal niet wordt teruggekoppeld.

Het niet terugkijken op de website door burgers en organisaties, of er iets met de reactie(s) is gedaan, kan een rol spelen bij de gegeven antwoorden in de gebruikersvragenlijst. Toch is het van belang om op dit punt te bekijken welke communicatie het verschil in ervaring en waarneming kan overbruggen.

8.3.5 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 casestudies, is nauw samengewerkt met een afdeling communicatie, om het proces van Internetconsultatie te ondersteunen. Die ondersteuning is niet beperkt tot de Internetconsultatie, maar kan het gehele proces van wetgeving ondersteunen. 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.

8.4 Bereik en opbrengst van internet consultatie

8.4.1 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. Of deze mate van bekendheid aanleiding geeft tot zorg is een vraag waarover de meningen verschillen. Misschien is het belangrijker de juiste doelgroepen de mogelijkheid van Internetconsultatie te bieden, dan om zoveel mogelijk mensen te bereiken.

8.4.2 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. Dat blijkt uit de succesindicatoren van Internetconsultatie die door departementale medewerkers worden genoemd. Sommigen benadrukken vooral de kwaliteit van de inhoud van de reacties als indicator van een succesvolle Internetconsultatie, terwijl anderen het bereiken van de juiste doelgroepen en het genereren van een substantieel aantal reacties noemen als indicatoren. De keuze voor het bewust activeren van veel reacties, of juist minder maar wel zeer specifieke reacties is een strategische keuze die onderdeel kan uitmaken van een Internetconsultatie methode.

8.4.3 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. Dit beeld laat zien dat belangrijke groepen in de samenleving niet bereikt worden. 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. Daarom wordt aangeraden de Internetconsultatie in te bedden in een bredere social media aanpak.

8.5 Meerwaarde en toekomst van Internet consultatie

8.5.1 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.

De meerwaarde van Internetconsultatie is het gevolg van een breder bereik van mensen dan via gerichte consultaties onder burgers en organisaties. Het biedt zicht op draagvlak en standpunten en belangen in de samenleving. Door het oproepen van reacties uit verwachte én onverwachte hoek wordt de mogelijkheid van vernieuwende, verrassende en verrijkende bijdragen aan het proces vergroot. Op die manier levert Internetconsultatie,

mede doordat het laagdrempelig is extra input op, naast andere consultatie methoden (zoals het mondeling of schriftelijk gericht benaderen van experts en stakeholders). 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 het wetgevingsproces en van de voorstellen. Die verbeteringen kunnen van procesmatige, inhoudelijke, juridische en taalkundige aard zijn, maar ook de implementatie en handhaafbaarheid van wetten en regels betreffen. Burgers en organisaties zien helaas de verbeteringen vaak niet terug of weten niet waar ze die informatie kunnen vinden. Uit het gehouden digitale vragenlijstonderzoek is af te leiden dat burgers, organisaties en departementale medewerkers vinden dat Internetconsultatie een bijdrage levert aan de betrokkenheid van burgers en organisaties, dat het de mensen informeert over op handen zijnde wetten en regels. Ook bevordert Internetconsultatie het actief meedenken van burgers over wetsvoorstellen of teksten. Het maakt het wetgevingsproces transparant voor alle betrokkenen. Om de beschreven meerwaarde te realiseren is deelname essentieel. Als deelnemers geen of onvoldoende terugkoppeling krijgen zal de animo om deel te nemen afnemen. Als de reacties vooral uit één bepaalde en beperkte hoek van de samenleving komen, zal de behoefte om deel te nemen ook worden ondermijnd. Het is daarom belangrijk om Internetconsultatie meer klantgericht op te zetten, dat wil zeggen met oog voor de behoefte van deelnemers aan feedback en aan erkenning van hun inbreng.

8.5.2 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. Voor de gevallen waarin toch de afweging gemaakt moet worden is er behoefte aan een helder afwegingskader.

Er zijn in het onderzoek ook perspectieven naar voren gekomen die richtingen aangeven, waarin Internetconsultatie zich verder kan ontwikkelen. Genoemd zijn het versterken van de communicatiekant van Internetconsultatie door middel van meer doelgroepgerichte teksten en presentaties, of visualisaties ter ondersteuning daarvan; uitbreiding van de Internetconsultatie met aanvullende kanalen als social media en Big Data onderzoek en professionalisering van medewerkers in verwerking, analyse en interpretatie van binnengekomen reacties. In de volgende paragraaf worden de mogelijke verbeterrichtingen nader gepreciseerd.

8.6 Verbeteringsrichtingen

In deze slotparagraaf wordt de balans opgemaakt en worden beknopt de richtingen genoemd waarin verbetering van Internetconsultatie gezocht kan worden. Elke paragraaf wordt afgerond met enkele te overwegen verbeterpunten.

8.6.1 Bekendheid bevorderen

Het bereik van Internetconsultatie is in omvang beperkt. Door de bekendheid van de mogelijkheid van Internetconsultatie en van de website www.internetconsultatie.nl te bevorderen kunnen meer mensen worden bereikt. Daarbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de bekendheid verbreed wordt naar andere groepen in de samenleving, dan

alleen de groepen die tot op heden bereikt worden. Het gaat daarbij vooral om de vraag hoe jongeren en hoe minder hoogopgeleide mensen kunnen worden bereikt.

In beide focusgroepen is geconstateerd dat ook de attendering op specifieke Internetconsultaties verbeterd kan worden. De praktijk is op dit punt divers, soms wordt er een persbericht uitgebracht, soms worden social media ingezet, publicaties in tijdschriften komen ook voor. Om de doelgroep te bereiken en te attenderen is het aan te raden meerdere middelen tegelijkertijd in te zetten. Om ook jongeren te bereiken, kunnen ook kanalen als Twitter en Facebook worden benut.

- Internetconsultatie is nog onvoldoende bekend en voor zover het bekend is, is dat slechts onder een beperkte groep mensen (hoog opgeleide ouderen). Via gerichte publiciteit in publieke media en vakbladen kan een groter publiek bereikt worden.
- Afhankelijk van de doelen van een specifieke Internetconsultatie moeten passende strategieën worden gekozen om zo relevante doelgroepen op de Internetconsultatie te attenderen. Dergelijke keuze strategieën zouden kunnen worden geïntegreerd in een verdere uitwerking van het Internetconsultatiehandboek, of van het tien stappenplan.
- 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.

8.6.2 Afwegingskader

Hoewel Internetconsultatie steeds vaker wordt ingezet en wordt gewaardeerd, zijn er ook gevallen aangetroffen waarin er gekozen is Internetconsultatie niet in te zetten. Ook is Internetconsultatie soms ingezet, maar zijn er achteraf twijfels gerezen over het nut ervan. Daarom is er bij medewerkers in de departementen de behoefte ontstaan aan een scherper afwegingskader om de beslissing te kunnen nemen om Internetconsultatie wel, of niet in te zetten. Zo'n afwegingskader kan in de vorm van een flowchart (stroomschema), of beslisboom het keuzeprocess structureren. Een dergelijk afwegingskader helpt een afweging te maken met in achtname van de aard van de wet, of regel; de bewegingsvrijheid om bij de uitwerking daarvan tegemoet te komen aan suggesties in het Internetconsultatiestadium, de gevoeligheid ervan voor calculerend gedrag, of misbruik van voorkennis en dergelijke. Zo wordt het besluitvormingsproces over inzet van Internetconsultatie ondersteund en transparant gemaakt. Zo'n afwegingskader bevordert de communicatie binnen departementen over de vraag of Internetconsultatie moet worden ingezet.

- 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.

8.6.3 Methodische aanpak

Daarnaast vergt Internetconsultatie een aantal strategische afwegingen en keuzes. Het gaat om het voorleggen van zorgvuldig bepaalde en helder geformuleerde vragen, om een systematische verwerking, categorisering, analyse en interpretatie van de verzamelde reacties. Dat alles vraagt om een systematische methodiek. De voorbereiding van een Internetconsultatie is helder beschreven en uitgewerkt, de beschrijving van de fasen van het proces nadat de reacties binnen zijn gekomen, biedt minder houvast. Er is onder betrokken medewerkers behoefte aan een verdere uitwerking van de methodiek in alle fasen.

- Het proces van Internetconsultatie vraagt om een methodiek die aangeeft in welke gevallen welke aanpak van Internetconsultatie en stappen daarbinnen uitvoerbaar en zinvol zijn. In de beschikbare handleidingen zijn delen van zo'n methodiek beschreven en in stappen ingedeeld. Een verdere uitwerking daarvan in de richting van systematische verwerking, analyse en interpretatie van binnen gekomen

reacties in het licht van de doelen is gewenst. De specifieke toepassing of invulling van de methodiek zal altijd afhangen van de doelen van specifieke Internetconsultaties.

- 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. Een dergelijke professionalisering zou gebaat zijn bij enerzijds meer competenties op het terrein van onderzoeksmethoden en -technieken, en anderzijds bij vormen van kennisdelen tussen ministeries en afdelingen om zodoende "good practices" en ervaringskennis te delen. De academie voor Wetgeving zou hierbij wellicht een rol kunnen spelen.

8.6.4 Interactie

Onder degenen die de Internetconsultatie inzetten, en vooral onder diegenen die inspreken bestaat een behoefte aan meer interactie tussen insprekers en medewerkers en/of ook tussen insprekers onderling.

De betrokken ambtenaren zien die interactie liever in andere fasen van wetgeving, dan pas in de Internetconsultatiefase, de gebruikers willen het ook graag in de Internetconsultatiefase. Het is van belang hierin heldere keuzes te maken en die aan de gebruikers duidelijk te maken, zodat er geen verkeerde verwachtingen gewekt worden. Mogelijk zijn die keuzes niet in algemene zin te maken, maar hangen ze samen met de aard van de consultatie (het doel ervan, de status van de voorgelegde teksten, en de fase van het proces van wetgeving). Interactie met de insprekers (burgers en organisaties) is een kwestie die bezien moet worden in het gehele proces van wet- en regelgeving en niet alleen in de Internetconsultatiefase.

- Internetconsultatie kan een betere rol vervullen in dat proces 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 motiveerbaar 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.

8.6.5 Feedback

Mensen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van Internetconsultatie vinden dat ze te vaak te weinig worden geïnformeerd over de voortgang van het proces waarop zij hebben gereageerd. Datzelfde geldt ook voor de uiteindelijke feedback. Veel gebruikers van Internetconsultatie geven aan niet goed, of erg laat geïnformeerd te zijn over wat er met hun reacties is gedaan. Een Internetconsultatieverslag ontbreekt vaak. De memorie van toelichting is vaak de enige vorm van rapportage. Veel burgers geven aan niet te weten waar ze de terugkoppeling kunnen vinden. Dit aspect van Internetconsultatie behoeft verbetering.

Internetconsultaties worden te vaak afgerond zonder voor de insprekers vindbare of beschikbare terugkoppeling.

- 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.

8.6.6 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. Mede op basis van een dergelijke studie kan op termijn een pilot worden uitgevoerd waarbij voorafgaand aan of geïntegreerd in een consultatietraject Big Data technieken worden ingezet. Dit kan dan bijvoorbeeld wetgeving voor jongeren betreffen. Wat betreft de inhoud, zal het over een onderwerp moeten gaan waarvoor het belangrijk is om zicht te hebben op informatie en opvattingen, maar waarvoor gangbare consultatiemethoden niet of onvoldoende toereikend zijn. Te denken valt hierbij aan wetgeving op het terrein van alcohol en middelengebruik.

Bijlage 1. Bronnen

- Aeken, K. van (2015). All on board? An assessment of advances in Dutch legislative policy 2010-2015. *Journal of legislative Evaluation*, 7.
- Aeken, K. van (2015). Does Participatory Governance travel well? Local interpretations in countries neighboring the EU. *Sociology and Anthropology*. In press.
- Albrecht, S. (2012). E-Consultations: A Re-view of Current Practice and a Proposal for Opening Up the Process. In E. Tambouris, A. Macintosh, & Ø. Sæbø (Red.), *Proceedings of the 4th IFIP WG 8.5 International Conference* (pp. 13-24). Kristiansand: ePart.
- De Jong, P.O., Zijlstra S.E. (2009) *Wikken en wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*. Den Haag: WODC.
- Donner, P.H. (2015). *Wetgeving: uitdagingen, dilemma's en vernieuwing*, *Recht der Werkelijkheid* 2015 (2), p. 9-19.
- Farina, C. R., Epstein, D., Heidt, J., & Newhart, M. J. (2014). Designing an Online Civic Engagement Platform: Balancing "More" vs. "Better" Participation in Complex Public policymaking. *International Journal of E-Politics*, 16-39.
- Hüller, T., & Kohler-Koch, B. (2013). Assessing the Democratic Value of Civil Society Engagement in the European Union. In B. Kohler-Koch, & C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society* (pp. 145-181). Oxford: OUP Oxford.
- Kabinetsstandpunt openbare Internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving. *Kamerstukken II, 2007-2008, 29 279, nr. 62*.
- Koopmans, T. (1970). De rol van de wetgever. In: H.C.F. Schoordijk, W.C.L. van der Grinten, C.H.F. Polak & G.E. Langemeijer (Eds.), *Honderd jaar rechtsleven: de Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970* (pp. 221-235). Zwolle: Tjeenk Willink.
- Kreveld, N.M.A. van & Lubbers A.O. (2012). De bruikbaarheid van Internetconsultatie bij de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving, in: *50 jaar Directe Belastingen*, Deventer: Kluwer, pp. 131-140.
- Kreveld, N.M.A. van (2016). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Leeuw, F.L. (2015). *Wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en Legal Big Data*. *Recht der Werkelijkheid* 36 (2), 50-65.
- Loukis, E., Charalabidis, Y. & Androutsopoulou, A. (2014). An analysis of multiple social media consultations in the European Parliament from a public policy perspective. *Proceedings of the European Conference of Information Systems 2014, Tel Aviv*. (pp. 1-14).
- Ministerie van Economische Zaken (2013). *Verzamelbrief regeldruk 2011-2015*. *Kamerstukken II 2012-2013, 29 362 nr. 224*, Den Haag september 2013.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Kabinetsstandpunt Internetconsultatie wetgeving*. *Brief Tweede Kamer met als kenmerk 5698502/11/6*, Den Haag 17 juni 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Rijksbrede Handleiding Internet Consultatie*. Praktische toelichting op de website www.internetconsultatie.nl en tips voor een goede toepassing van Internetconsultatie.
- Ministry of Justice Bosnia and Herzegovina (2014) *Report on the implementation of rules of consultation in legislative drafting in the institutions of Bosnia and Herzegovina*.

Prepared by: Sector for Strategic Planning, Aid Coordination and European Integration.

- Popelier, P., Van Gestel, R., Van Aeken, K., Verlinden, V. & Van Humbeeck, P. (2007). Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk. Den Haag: WODC.
- Quittkat, C., & Finke, B. (2013). The EU Commission Consultation Regime. In B. Kohler-Koch, & C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society* (pp. 183-222). Oxford: OUP Oxford.
- Ramlal, M. (2012). 'De olifant in het wetgevingsproces'. *RegelMaat* 2012 (27) 1, 29-40.
- Rechtsstaat en Rechtsorde. Kamerstukken II, 2006–2007, 29 279, nr. 41.
- Rechtsstaat en Rechtsorde. Kamerstukken II, 2009–2010, 29 279, nr. 114.
- Schulz, D., & Newig, J. (2014). Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. *Environmental Policy and Governance*, 55-69.
- Startnotitie WODC onderzoek (2015). Doelrealisatie Internetconsultatie. WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag.
- Veerman, G J. (2013). Een empathische wetgever: Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten. Den Haag: SDU uitgevers.
- Voermans, W., ten Napel, H., Diamant, M., Groothuis, M., Steunenberg, B. Passchier R. & Pack, S. (2012). Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Veerman, G.J. & Bulut, S. (2011). Voorbij de horizon. Over experimenteer- en horizonbepalingen. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2011/3, 291-304.

Websites

ec.europa.eu/yourvoice

<https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>

<https://www.internetconsultatie.nl/maatschappelijkstage>

https://www.internetconsultatie.nl/modernisering_tuchtrecht_wet_big

<https://www.internetconsultatie.nl/pensioencommunInternetconsultatie>

https://www.internetconsultatie.nl/tijdelijke_wet_bestuurlijke_maatregelen_terrorismebestrijding

https://www.internetconsultatie.nl/veiligheidsregelgeving_drones

<https://www.internetconsultatie.nl/wsvstroom>

Verenigde Naties. (2015). E-Participation Index. Geraadpleegd via: United Nations Public Administration Country Studies: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data-Cente>

Bijlage 2. Operationalisatie van onderzoeksvragen

In deze bijlage wordt per onderzoeksvraag een overzicht gegeven van de concrete onderwerpen en aspecten waar het onderzoek zich op richt. Tevens is per onderzoeksvraag aangegeven welke onderzoeksmethoden/-instrumenten met name een bijdrage leveren aan de beantwoording van die betreffende vraag.

Onderzoeksvragen	Onderwerpen en aspecten van Internetconsultatie waar het onderzoek zich op richt.	Onderzoeksmethoden/-instrumenten							
		Inter-views	Literatuuronderzoek	Emp. Analyse website	Digitale vragenlijsten			Case Studies	Focus groepen
Bekendheid									
Gebruikers									
Dep. Medewerkers									
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?	Context en ontwikkelingen in termen van: <ul style="list-style-type: none"> - voor- en nadelen Internetconsultatie; - doelen van Internetconsultatie; - Internetconsultatie in relatie tot andere consultatiemethoden; - Internetconsultatie in het voorbereidingsproces van ontwikkeling van wetgeving; - (technologische) ontwikkelingen. 	X	X						
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?	<u>Kwantitatief</u> <ul style="list-style-type: none"> - aantal keer ingezet; - ontwikkeling; - betrokken departementen; - beleidsterreinen; - soorten maatregelen? (wetten, algemene maatregelen van bestuur, beleidsnota's, EU regelgeving); - betrokken organisaties. 			X					

Onderzoeksvragen	Onderwerpen en aspecten van Internetconsultatie waar het onderzoek zich op richt.	Onderzoeksmethoden/-instrumenten							
		Inter-views	Literatuuronderzoek	Emp. Analyse website	Digitale vragenlijsten			Case Studies	Focus groepen
					Bekendheid	Gebruikers	Dep. Medewerkers		
	<u>Kwalitatief</u> - op welke wijze ingezet; - met welk doel; - fasering en verloop van het proces van Internetconsultatie; - overwegingen bij de inzet van Internetconsultatie; - fase in het voorbereidingsproces; - communicatie rond de Internetconsultatie (o.a. bekendheid geven aan...); - verschillen ministeries/beleidsterreinen. - resultaat.	X					X		
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 in het bijzonder?	<u>Kwantitatief</u> - aantal gebruikers (insprekers) website; - aantal reacties per consultatie. <u>Kwalitatief</u> - reden bezoek website; - reden voor inspreken; - anoniem of openbaar; - met welk resultaat; - feedback op reactie.	X		X		X			
C. Bereik en opbrengst van Internetconsultatie									
4. Wat is het bereik van Internetconsultatie in de samenleving?	- Bekendheid van Internetconsultatie i.h.a. en de website in het bijzonder. - Beoogde en feitelijk bereikte	X			X	X	X	X	

Onderzoeksvragen	Onderwerpen en aspecten van Internetconsultatie waar het onderzoek zich op richt.	Onderzoeksmethoden/-instrumenten							
		Inter-views	Literatuuronderzoek	Emp. Analyse website	Digitale vragenlijsten			Case Studies	Focus groepen
					Bekendheid	Gebruikers	Dep. Medewerkers		
	doelgroep.								
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 de doelen van INTERNETCONSULTATIE?	Opvattingen over: - voor- en nadelen; - wel of niet inzetten Internetconsultatie; - meerwaarde t.o.v. andere consultatiemethoden; - te bereiken doelen van Internetconsultatie: o transparantie o publieke participatie o kwaliteitsverbetering van wetgeving o versterking van het departementale voorbereidingsproces van wetgeving o eventuele andere doelen.	X			X	X	X	X	
6. In hoeverre heeft Internetconsultatie een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van wetgevingsvoorstellen?	Indicatie m.b.t: - mate waarin; - aard van eventuele verbeteringen; - overwegingen; - verwerking wijzigingen in consultatieverslag.						X	X	
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 Internet-	- Verschillen met andere vormen van consultatie. - Meerwaarde t.a.v. ideeën, inzichten, te bereiken doelgroepen; bijdrage aan doelen Internetconsultatie, investering in tijd en menskracht.	X	X				X	X	XX

Onderzoeksvragen	Onderwerpen en aspecten van Internetconsultatie waar het onderzoek zich op richt.	Onderzoeksmethoden/-instrumenten							
		Inter-views	Literatuuronderzoek	Emp. Analyse website	Digitale vragenlijsten			Case Studies	Focus groepen
					Bekendheid	Gebruikers	Dep. Medewerkers		
consultatie: transparantie, participatie, kwaliteitsverbetering wetgeving?									
8. Hoe kan Internetconsultatie zich verder ontwikkelen, rekening houdend met in dit onderzoek gesignaleerde knelpunten, kansen en toekomstige (technologische) ontwikkelingen?	<ul style="list-style-type: none"> - Sterke en zwakke punten van Internetconsultatie. - Verbeterpunten. - Benutten van nieuwe (technologische) ontwikkelingen. 	X	X			X	X	X	XX XX

Bijlage 3. Interviews en deelnemers focusgroep

Interviews met sleutelfiguren	
Dhr. E. Zaanen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. Mr. J.C.B.M. van Beuningen	Ministerie van Economische Zaken
Mw. mr. H. Bergh Dhr. mr. K.H. Sanders Dhr. drs. I. Hakkaart Mw. I.E. Klein-Voesten	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. mr. J.A.P. Veringa	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Dhr. mr. L.J. Clement Mw. mr. E. H. Plooi	Ministerie voor Volksgezondheid Welzijn en Sport
Dhr. mr. R. Buitenhuis Dhr. mr. Y. Burger	Ministerie voor Volksgezondheid Welzijn en Sport
Dhr. mr. A.C. de Bruin Mw. mr. I. van Hoof	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mw. mr. drs. P.M. Verhaak ⁶⁴ Dhr. mr. W. van den Aardweg	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mw. drs. J.B.M. Desain	Voorlichtingsraad en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Dhr. mr. P.J.P.M. van Lochem	Crisislab (senior onderzoeker/adviseur) Academie voor Wetgeving (tot mei 2014)
Experts	
Mw. dr. Mr. N.M.A. van Kreveld	Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
Dhr. Prof. Dr. W.J.M. Voermans	Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
Dhr. prof. dr. F.L. Leeuw ⁶⁵	WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Interviews departementale medewerkers (casestudies)	
Dhr. Mr. J. J. Tazelaar	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. mr. L.M. Engels Dhr. mr. J.B. van Oostrom	Ministerie van Economische Zaken
Mw. mr. J.C. Bootsma Dhr. ir. R. van de Leijgraaf	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

⁶⁴ Met P. Verhaak zijn twee interviews gehouden. Een face to face interview over de gang van zaken bij internetconsultatie bij VenJ in het algemeen en één telefonisch interview over de website www.internetconsultatie.nl waarbij zij vanaf de start betrokken is geweest.

⁶⁵ Met F. Leeuw van het WODC is een interview gehouden over de mogelijkheden van Legal Big Data voor internetconsultatie in de toekomst.

Mw. mr. S. van der Dussen Mw. H.W. van Hunnik	Ministerie van Onderwijs en Wetenschap
Mw. drs. C.H. Monster Mw. mr. K.C. Alders	Ministerie voor Volksgezondheid Welzijn en Sport
Mw. mr. A. Ouwerkerk Mw. mr. I. van Hoof	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Deelnemers Focusgroep (overheidskant)⁶⁶	
Mw. mr. K. van den Berg Dhr. E. Zaanen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. mr. A.M.B. Holtgreve Mw. mr. E.J. de Bruin	Ministerie van Economische Zaken
Mw. mr. H. Bergh	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. mr. M.H. Griffioen Dhr. mr. J.G. van Niftrik	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Mw. mr. M.M.J. Daams	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. N. Florijn	Academie voor Wetgeving
Dhr. mr. P.J.P.M. van Lochem	Crisislab (senior onderzoeker/adviseur) Academie voor Wetgeving (tot mei 2014)
Dhr. Matthijs Raijmakers	Raad van State

⁶⁶ Alleen de deelnemers van de focusgroepbijeenkomst van de overheidskant zijn opgenomen in dit overzicht.. Deelname aan de focusgroep voor gebruikers (insprekers) was anoniem.

Bijlage 4. Modellen voor de inzet van Internet-consultatie

1. Tabel voor consultatiemethoden Van Aeken (2015)

A. Consultation in public decision making (1-10)			
Method	Description	Aims	Relation to representative democracy
1. Notice and comment	A consultation document is made public with a request for reactions.	Relatively cheap way to assess the level of popular support and to discover potentially new insights.	Truthful to representative democracy; extremely closed; not very engaging; not very representative; minimal learning by stakeholders; no proper dialogue.
2. Public Internet consultation	The public at large is informed about new policy and legislation on a dedicated website and is invited to send in comments.	A cheap and efficient way to scan for popular support and often surprising input.	Fits neatly in a representative democracy; closed; vulnerable groups and elderly excluded; little learning by stakeholders; no true dialogue.
3. Survey (citizen panels, test panels, Internet panels)	Large-scale poll among a representative sample of a population of stakeholders.	Allows for detailed measurement of support and input on specific topics. Various formats available, from face to face interviews to Internet questionnaires.	Serves the information needs of government solely; very closed. Potentially very representative and inclusive. No learning by stakeholders; definitely no dialogue.
4. Circulation for comment	The consulting government sends consultation documents directly to involved parties, asking for comments.	This selective approach is useful when different groups are affected differently. Differentiating between groups with often conflicting interests, allows for voicing of different opinions and measuring of variances in support.	Selection of target groups is prone to lack of transparency and regulatory capture. Rather closed method. Some learning involved. Modest dialogue.
5. Public hearing Online Town Hall meeting	One-off meetings to engage hundreds or thousands of people at a time. Proposals are presented and the public is invited to react on the spot. Digital and traditional media can be involved.	Direct response is possible. Suitable for communication on technical topic which can be clearly explained. Legitimizing function can be strong for citizens are directly involved.	Opening up to dialogue, growing more open and interactive. Dominant voices can take control, so inclusiveness may be affected. Presumes active involvement of citizens. Learning is key.
6. Deliberative polling Deliberate opinion poll	A population group which has been composed at random is consulted in three phases: general survey, discussion with subgroups, survey, so potential change in opinion can be obtained and measured.	Useful for controversial topics. Reasoned input, deep involvement. Provides insight to both government and civil society, and enhances legitimacy.	A dialogue is established, bidirectional communication and deliberation are central. Truly deepening of democracy, but costly, difficult to analyze results, and time-consuming.

Method	Description	Aims	Relation to representative democracy
7. Delphi	Systematic forecasting instrument, relying on consultation of less than ten experts which reach a consensus over a topic after multiple rounds of anonymous question solving and debating.	Sophisticated solution for complex technical problems with secondary stakeholders (scientists).	Intensive dialogue, but confined to scientists. Serves information needs of government first. True to the spirit of representative competitive democracy.
8. Focus groups	A moderator leads a group discussion in one room with around eight participants that first receive some information.	Cheap and easy way of involving weaker and vulnerable groups. Good for obtaining information on problematic issues and scouting popular support.	A true dialogue but few people are involved. Learning by both sides. Open method, but still close to the ideal of representative democracy.
9. Consensus conference (Citizens' juries are qualified in a similar way.)	A thoroughly selected citizen's panel (10-30) congregates at two preparatory weekends and one final conference.	Ideal for including lay public opinions in decision-making on technical/ethical matters. Public engagement is strong. Useful to qualify people's opinions and potentially to construct support.	Representation of all is reduced to representation of a small group of lay people that have become 'experts'. Deep dialogue, very open, but selection of participants must be representative.
10. Dialogue method	Various informal conversations with the vulnerable or oppressed. Experts enter the discussion at some point.	Ideal for learning from scattered, oppressed interests.	Very open, true dialogue, learning involved from both sides. Complementary to representative democracy that typically excludes these groups.
B. Participation in public decision making (11-15)			
11. Participatory assessment, monitoring and evaluation	A tool for involving stakeholders in the assessment – monitoring – or evaluation of laws and policies.	Increases transparency, popular support, legitimacy and effectiveness of resulting policies.	Longer term involvement, but with rather low impact on decision making. Slight chance that principles of general representation are harmed. Very interactive. Danger of regulatory capture.
12. Participatory back-casting	An instrument for long-term local development planning with intense involvement of stakeholders.	Suitable to solve complex, comprehensive problems through ongoing involvement of citizens.	Highly interactive and open. Long term participation, potentially high impact on decisions, but little proof of actual effect. Distance from representative democracy increases.
13. Participatory budgeting	A process of deliberation on the spending of public monies involving ordinary citizens.	Increases accountability and transparency of government.	Very close to direct and participatory democracy. High potential impact. Regulatory capture may be a problem.
14. Community cabinet & executive mirroring	The major or important member of the executive organizes 'cabinet meetings' in regional and rural areas	Suitable to bridge the gap between government and the people. Reminiscent of 'public servitude', citizens are offered an opportunity to influence the opinion of the executive.	Really close to direct democracy. High potential impact while not representative, so prudence is needed.

Method	Description	Aims	Relation to representative democracy
15. Popular initiative and referendum	Initiative is a process that allows citizens to place new legislation on a popular ballot (Y/N). In a referendum, the people express their opinion on policy or legislation that is proposed by the government.	As the most direct form of democracy it enables the development of policies where 'traditional government' stays passive. More commonly it encourages the government to rethink policies and consider alternatives.	Often seen as the nemesis of representative democracy for its direct character. Not considered to be part of participatory governance, yet many representative democracies allow initiatives and referenda under stringent conditions.

Bron: Aeken, K. van (2015). Does Participatory Governance travel well? Local interpretations in countries neighboring the EU. Sociology and Anthropology, in press.

2. Consultatiemodel Van Kreveld (2016)

Het beoogde doel	Geschikte stakeholdergroep(en)	Geschikte consultatietechniek(en)	Sterke en zwaktepunten van de consultatietechniek
Notificerende functie			
1. Alternatieven aanreiken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
2. Inzichtelijk maken van effecten en neven-effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechters en de Nationale ombudsman en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input

Maatschappelijke functie			
3. Maatschappelijke belangen in kaart brengen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input
4. Draagvlak identificeren en creëren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) 	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
5. Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) 	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbendenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
Controlerende functie			
6. Kwaliteitscontrole van de voorgenomen fiscale wet op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Materiedeskundigen (wetenschappers, rechterlijke macht en buitenlandse overheden). ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Schriftelijke consultatie	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - benodigde tijd - kwantitatieve input
		▪ Deskundigenoverleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
		▪ Klankbordgroepen	+ kwalitatieve input - inspanning ministerie - inspanning stakeholders - benodigde tijd - kwantitatieve input

Anticiperende functie			
7. Anticiperen op de voorgenomen fiscale wet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praktijkdeskundigen (belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties) ▪ Betrokkenen (belastingplichtigen) ▪ Uitvoeringsdeskundigen (interne stakeholders) 	▪ Internetconsultatie	+ kwantitatieve input + inspanning stakeholders - kwantitatieve input
		▪ Belanghebbenden-overleg	+ inspanning ministerie + inspanning stakeholders + benodigde tijd + kwalitatieve input - kwantitatieve input
Politieke functie			
Symbolische functie	<i>Consultatie wordt in deze situaties niet primair ingezet om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren (het eigenlijke doel van consultatie), maar consultatie wordt ingezet vanuit strategisch oogpunt binnen het politieke spel. De kennis en achtergrond van stakeholders zijn geen aanknopingspunten bij de selectie van stakeholders bij een strategische consultatie. Dit model kan bij het realiseren van dit doel dan ook geen bijdrage leveren.</i>		
Profilerende functie			
Koelkastfunctie			
Alibifunctie			

Bron: Kreveld, N.M.A. van (2016). Consultatie bij fiscale wetgeving. Den Haag: SDU uitgevers.

Bijlage 5. Digitale vragenlijst bekendheid

Achtergrondinformatie digitale vragenlijst bekendheid

Doel van de vragenlijst is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de samenleving op de hoogte is van het bestaan van Internetconsultatie, de mogelijkheden ervan en hoe (globaal) gedacht wordt over het nut ervan. Hierbij gaat het om een indruk, derhalve betreft het een beknopte vragenlijst onder burgers en organisaties (profit- en non profit organisaties, belangengroepen). Er worden geen vragen over het daadwerkelijk gebruik van Internetconsultatie gesteld. Deze zijn opgenomen in de digitale enquête voor gebruikers.

Burgers en werknemers kunnen via verschillende routes bij de website voor Internetconsultatie terecht komen, daarbij kan zijn dat ze op het moment van invullen van de vragenlijst niet precies weten welke site, met welke naam, zij nu precies hebben bezocht of waarvan ze hebben gehoord. Daarom is in de vragenlijst niet expliciet gevraagd en verwezen naar de website www.internetconsultatie.nl.

Voor de steekproef is gebruik gemaakt van de diensten van Panelclix.

Steekproef: gestreefd werd naar minimaal 400 completes van burgers (Leeftijd vanaf 18 jaar) en 300 completes van beslissingsbevoegde medewerkers van middelgrote en grote organisaties (profit- en non profit). Uiteindelijk hebben In totaal hebben 1060 respondenten de digitale vragenlijst ingevuld:

- 675 burgers (18+);
- 385 beslissingsbevoegde medewerkers van (profit en non profit) organisaties (25 tot 65 jaar)

Sektoren van organisaties:

1. Adviesbureau	18. Landbouw/bosbouw/visserij
2. Autobranche	19. Liefdadigheidsinstellingen
3. Bouwnijverheid/contactarbeid/ambacht	20. Lucht en ruimtevaart
4. Communicatie	21. Marketing/reclame/PR
5. Detailhandel/Groothandel	22. Marketing/marktonderzoek
6. E-commerce/Online Retail	23. Media/nieuwe media
7. Elektriciteit, gas- en watervoorziening	24. Militaire dienst
8. Energie en nutsbedrijven	25. Onderwijs
9. Energie/grondstoffen	26. Roerend en onroerend goed/makelaardij
10. Financiële instellingen/verzekeringen/banken	27. Overheid
11. FMCG (Consumentengoederen)	28. Publieke sector
12. Gastvrijheid/entertainment of recreatie/vrijetijdsindustrie	29. Technologie diensten of producten
13. Horeca	30. Telecommunicatie
14. Industrie en productie	31. Textiel/grondstoffen/chemicaliën
15. IT en Internet	32. Transport
16. Juridische sector	33. Uitgeverij
17. Kunst en cultuur	34. Welzijnszorg
	35. Werving & selectie/detachering/re-integratie
	36. Wetenschap/onderzoek chemie & biotechnologie

Via panelclix worden door deze organisatie benaderde respondenten, afhankelijk van de steekproef waar ze in zitten (burger of organisatie) naar een van de volgende twee links verwezen:

- Vragenlijst voor burgers
- Vragenlijst voor organisaties

Vragenlijst

De vragen zijn voor beide groepen (burgers/organisatie) hetzelfde. Bovenaan de vragenlijst staat:

U vult deze vragenlijst in als burger. Of

U vult deze vragenlijst in vanuit het perspectief van de functie en organisatie waarin u werkzaam bent (of het afgelopen jaar werkzaam was).

Introductie						
De overheid maakt bij het ontwikkelen van wetten en regelgeving steeds vaker gebruik van internetconsultatie. Ministeries zetten een conceptwet of maatregel op internet. Iedereen (burgers, bedrijven, instellingen, groeperingen enz...) kan op die manier informatie krijgen over wetten en maatregelen die door de overheid worden voorbereid. Raadplegers van de website voor internetconsultatie, kunnen ook een reactie plaatsen.						
Vraag 1. Wist u al eerder (dus vóór deelname aan deze vragenlijst) van het bestaan van internetconsultatie bij wetgeving?	0 Ja (ga door naar 2, 3 en 4) 0 Nee (ga door naar 5)					
Vraag 2. Hoe werd u hierop geïntendeerd?	0 via de media (tv, radio, krant) 0 via internet of social media 0 door vrienden, kennissen of familie 0 op/via mijn werk 0 anders					
Vraag 3. Heeft u wel eens een website voor internetconsultatie bekeken?	0 Ja 0 Nee					
Vraag 4 Kent u andere mensen die wel eens een website voor internetconsultatie hebben bekeken?	0 Ja 0 Nee					
Vraag 5: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Geef bij elke uitspraak aan in hoeverre u het daarmee eens of oneens bent. Kies steeds één antwoord.						
	1 Volledig oneens	2	3	4	5 Volledig mee eens	6 Geen mening
De overheid moet burgers en organisaties betrekken bij het maken van wetten en regels.						
Internetconsultatie is een goed middel om burgers en organisaties te informeren over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn.						
Internetconsultatie is een goed middel om burgers en organisaties mee te laten denken over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn.						
Vraag 6. Kunt u aanvullend uw mening geven over Internetconsultatie: wat vindt u goed, wat kan beter? (Open vraag, waarbij respondenten zelf een antwoord formuleren)						

Bijlage 6. Digitale vragenlijst gebruikers (insprekers)

Achtergrondinformatie digitale vragenlijst gebruikers

Het doel van deze vragenlijst is een beeld te krijgen van de insprekerskant van Internetconsultatie. Diegenen die in de periode medio oktober 2015 tot medio januari een reactie plaatsten op de website www.internetconsultatie.nl kregen de vraag voorgelegd of zij mee wilden doen aan het onderzoek door middel van het invullen van een digitale enquête. Bij een positief antwoord werd gevraagd een e-mailadres op te geven. DWJZ van het ministerie van V en J verzamelde deze emailadressen. In totaal zijn 500 potentiële respondenten door de onderzoekers benaderd. 171 personen hebben de vragenlijst ingevuld.

In deze bijlage wordt de vragenlijst gepresenteerd. Nadere informatie over de werkwijze en toeleiding naar deze vragenlijst, de steekproef, de respons en de analyse van verkregen data is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport (paragraaf 3.2.5).

Vragenlijst

Introductie

De overheid maakt steeds vaker gebruik van internetconsultatie om burgers, bedrijven, en instellingen te informeren over wetten die door de overheid worden voorbereid. Soms worden ook andere voorstellen zoals beleidsnota's en conceptrichtlijnen op de site www.internetconsultatie.nl aangeboden.

Internetconsultatie is een methode van consultatie. Door voorstellen te plaatsen op de website kunnen burgers, bedrijven, en instellingen informatie krijgen over voorgenomen wetgeving en op een consultatie reageren.

Doel van de enquête

Met deze enquête wil de Rijksoverheid inzicht krijgen in het gebruik van internetconsultatie en de ervaringen daarmee. In de enquête worden onder andere vragen gesteld over:

- uw bekendheid met internetconsultatie, redenen voor gebruik en de frequentie van het gebruik;
- de toegankelijkheid en het gebruik van de website internetconsultatie;
- uw ervaring met het plaatsen van een of meerdere reacties en het krijgen van terugkoppeling;
- uw mening over internetconsultatie in het algemeen.

Uw antwoorden worden vertrouwelijk behandeld en alleen gebruikt in de context van deze studie. Het invullen van de vragenlijst zal niet langer dan 10 minuten van uw tijd kosten. Uw medewerking aan dit onderzoek wordt zeer op prijs gesteld.

De vragen

Vragen m.b.t. achtergrondgegevens

Voordat we ingaan op de inhoudelijke vragen, willen we eerst een aantal achtergrondkenmerken in kaart brengen. Deze gegevens worden vertrouwelijk behandeld en alleen in het kader van dit onderzoek gebruikt.

1. Bent u een man of een vrouw?
 - Man
 - Vrouw
2. Wat is uw geboortjaar?
(Dropdown menu 1915-2005)
3. In welke provincie woont u
(Dropdown menu)
4. Wat is uw hoogst genoten opleidingsniveau?
(Dropdown menu)

Deel 1: Bekendheid, motivatie en frequentie gebruik

In dit deel gaan we in op uw bekendheid met internetconsultatie, uw motivatie om gebruik te maken van internetconsultatie, en de frequentie van gebruik.

5. Hoe weet u van het bestaan van internetconsultatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - via de media (tv, radio, krant)
 - via internet of social media
 - via vrienden, kennissen of familie
 - via mijn werk
6. Hoe vaak heeft u de website www.internetconsultatie.nl het afgelopen jaar (jan 2015 - heden) bezocht?
 - 1 keer
 - 2 keer
 - 3 keer
 - Meer dan 3 keer
7. Met welke redenen bezocht u de website? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - Om informatie op te zoeken over wetgeving op een specifiek terrein
 - Om een reactie te geven op een specifieke consultatie
 - Om te kijken wat er zoal op de website staat
 - Anders namelijk:
8. Hoe vaak heeft u in totaal (periode jan 2015 – heden) een reactie geplaatst op een IC?
 - Nooit
 - 1 keer
 - 2 keer
 - 3 keer
 - Meer dan 3 keer
9. Is internetconsultatie weleens onderwerp van gesprek in uw omgeving? (bijv. tijdens werk, met vrienden...)
 - Nooit
 - Zelden
 - Soms
 - Regelmatig
 - Vaak
 - Weet niet

Deel 2: Toegankelijkheid en gebruik

De volgende vragen hebben betrekking op de toegankelijkheid en het gebruik van de website: www.internetconsultatie.nl, zowel technisch als inhoudelijk.

10. Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen:

Stellingen	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Geen me- ning/ Kan ik niet beoordelen
De aangeboden informatie stelt mij in staat een reactie op de consultatie te geven						
De informatie geeft een goed beeld van de consequenties van een geconsulteerd voorstel.						
De informatie geeft een goed beeld van de inhoud van de consultatie						
De aangeboden informatie wordt overzichtelijk gepresenteerd.						
Het is duidelijk wat van mij wordt gevraagd als ik een reactie op een IC wil plaatsen.						
Het plaatsen van een reactie is technisch gezien gemakkelijk						
Ik kan makkelijk vinden wat ik zoek						
De aanspreektoon van de website spreekt mij aan						
Het taalgebruik op de website is duidelijk						

11. Geef in de tekstbox aan bij welke Internetconsultatie(s) u een reactie heeft geplaatst. Beschrijf dit in max. 3 woorden per IC

12. Vanuit welk perspectief heeft u ooit aan een internetconsultatie deelgenomen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Burger/particulier
- Bedrijf of organisatie
- Belangengroep
- Anders namelijk; [tekstvak]

Deel 3: Terugkoppeling

Dit deel gaat over uw ervaringen met terugkoppeling op reactie(s). Met terugkoppeling wordt bedoeld hoe u achteraf, na het plaatsen van uw reactie geïnformeerd bent

13. Bent u weleens benaderd door het betreffende ministerie voor een vervolgactie/gesprek

- Ja
- Nee
- Toelichting

14. Kunt u op de website terugvinden wat er met reacties is gebeurd

- Ja, altijd of meestal → routing vraag 15
- Ja soms → routing vraag 15
- Nooit
- Weet niet

15. Op welke manier zag u wat er met de reacties was gebeurd?

- ik zag het consultatie verslag later terug op de website
- ik zag de terugkoppeling in de memorie van toelichting op de wetgeving
- Anders, namelijk

Deel 4: Opinie t.a.v. Internetconsultatie in het algemeen

In dit laatste deel van de enquête wordt naar uw mening gevraagd.

Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen

Stellingen	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Geen mening/ Kan ik niet beoordelen
Over het algemeen ben ik tevreden over het verloop van de internetconsultatie						
Internetconsultatie is een goed middel om burgers, organisaties en bedrijven te informeren over wetten die nog in voorbereiding zijn.						
Internetconsultatie is een goed middel om burgers en organisaties mee te laten denken over wetten die nog in voorbereiding zijn.						
Internetconsultatie is een goed middel om de kwaliteit van wetten te verbeteren.						
Internetconsultatie is een goed middel om de transparantie van de overheid te vergroten.						

Open vragen

16. Wat vindt u sterke punten van de website www.internetconsultatie.nl. Geef maximaal 2 sterke punten:
17. Wat zou naar uw mening (nog) beter kunnen? Geef maximaal 2 tips in de toelichting hieronder.

Slotvraag

18. Zou u eventueel in de toekomst deel willen nemen aan een gebruikerspanel?

Bijlage 7. Digitale vragenlijst departementale medewerkers

Achtergrond digitale vragenlijst gebruikers

Doel van deze vragenlijst is enerzijds het achterhalen van feitelijke informatie over de inzet, het proces en de toepassing van Internetconsultatie binnen de departementen. Anderzijds wordt beoogd een beeld te krijgen van de opvattingen van (bij Internetconsultaties betrokken) departementale medewerkers over de inzet en de toepassing van Internetconsultatie (in het algemeen en binnen hun departement) en welke sterke-, zwakke- en verbeterpunten worden gezien.

Alle IC-coördinatoren van alle departementen zijn per mail benaderd met het verzoek om de digitale vragenlijst uit te zetten onder (naast zichzelf) minimaal drie en maximaal vijf bij Internetconsultaties betrokken medewerkers, waarbij sprake is van een evenwichtige verdeling over verschillende rollen m.b.t. Internetconsultatie (bijvoorbeeld bewerker, meelezer, projectleider enz.). De vragenlijst is ingevuld door 33 medewerkers van 8 departementen.

In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.6) is nader ingegaan op de werkwijze, de respons en de analyse van verkregen data. In deze bijlage is de vragenlijst opgenomen.

Vragenlijst

Deel 1 Achtergrondinformatie

19. Bij welk ministerie bent u werkzaam?

(Dropdown menu)

20. Bij hoeveel internetconsultatie(s) bent u betrokken geweest (bijvoorbeeld als wetgevingsjurist, beleidsmedewerker, communicatiedeskundige, meelezer of in een andere rol)?

- Bij 1 consultatie
- Bij 2 consultaties
- Bij 3 consultaties
- Bij meer dan 3 consultaties

21. Geef in de tekstbox aan bij welke internetconsultaties u betrokken bent geweest. Beschrijf dit in max. 3 woorden per IC

22. Vanuit welke rol(len) was u (meestal) bij Internetconsultatie betrokken? Selecteer twee rollen die het meest op u van toepassing zijn.

als wetgevingsjurist

- als meelezer
- als bewerker
- als beleidsmedewerker/-adviseur
- als communicatiedeskundige
- als projectleider wetgevingstraject
- als eigenaar van de consultatie
- als IC-coördinator
- Anders, namelijk:

23. Bent u naast de internetconsultatie ook betrokken bij andere vormen van consultatie bij de voorbereiding van wetgeving?

- o Ja
- o Nee

Zo ja, geef aan welke vormen van consultatie:

(Enkele voorbeelden zijn: een schriftelijke adviesaanvraag, expertbijeenkomst, enquête en een persoonlijk interview.)

Deel 2: Doelen van Internetconsultatie (IC)

24. Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen met betrekking tot de doelen van internetconsultatie.

Stellingen	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Geen me- ning/ Kan ik niet beoordelen
IC is een goed middel om burgers en organisaties te <u>informer</u> en over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn.						
IC is een goed middel om burgers en organisaties <u>mee te laten denken</u> over wetten en regels die nog in ontwikkeling zijn.						
IC is een goed middel om de kwaliteit van wetten en maatregelen te verbeteren.						
IC is een goed middel om de transparantie van de overheid te vergroten.						
IC is een goed middel om een beeld te krijgen van standpunten en belangen in het veld ('hoe de hazen lopen').						
IC is een goed middel om inzicht te krijgen in het draagvlak voor bepaalde wet- en regelgeving.						
IC is een goed middel om andere dan de 'usual suspects' te bereiken.						
IC versnelt het wetgevingsproces.						

Deel 3: Opzetten en uitvoeren van internetconsultatie (IC)

25. Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen m.b.t. het opzetten en uitvoeren van IC bij het departement waar u werkzaam bent.

Stellingen	1 Helemaal mee on- eens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Weet ik niet/ kan ik niet beoordelen
Het gebruik van de IC is sterk verankerd in het management van het departement waar ik werk.						
Er wordt een helder afwegingskader (criteria) gebruikt om te bepalen of een IC geschikt is voor het (wetgevings)proces.						
Het is bij de start van de IC voor de betrokkenen (wetgevingsjurist, beleidsmedewerker etc.) duidelijk met welk doel de IC wordt ingezet (verbeteren wetgeving, informeren...).						
Het is bij de start van de IC voor de betrokkenen duidelijk wie bij de opzet en uitvoering van de IC betrokken zijn.						
Het is in de startfase van een IC duidelijk wat er van de verschillende betrokkenen bij de uit te voeren IC verwacht wordt (wie doet wat).						
De betrokkenen bij de uitvoering van een IC hebben in het algemeen voldoende tijd om de IC uit te voeren.						

26. Wat zijn in uw departement redenen om af te zien van de inzet van Internetconsultatie in het wetgevingsproces?

27. Wordt in uw departement bij de voorbereiding en uitvoering van een IC gebruik gemaakt van de via de website te downloaden digitale Rijkshandleiding voor Internetconsultatie?

- Altijd
- Bijna altijd
- Soms
- Bijna nooit
- Nooit
- Weet ik niet

28. Hoe waardeert u de digitale Rijkshandleiding voor Internetconsultatie? Geef een rapportcijfer :
- 1
 - 2 enz
 - 10
 - weet ik niet
- Geef eventueel een toelichting
29. Wordt in uw departement gebruik gemaakt van een eigen (op uw departement toegesneden) handleiding voor Internetconsultatie?
- Altijd
 - Bijna altijd
 - Soms
 - Bijna nooit
 - Nooit
 - Er is geen departementale handleiding
 - Weet ik niet
30. Wanneer in het wetgevingsproces kan naar uw mening Internetconsultatie het beste worden ingezet? Meerdere antwoorden zijn mogelijk:
- Niet
 - Bij een beleidsvoornemen.
 - Als de uitgangspunten van de wetstekst nog vorm moeten krijgen (wetgevingsproces is op 0-30%).
 - Als de algemene vorm van de wetstekst zijn vorm krijgt maar de specifieke invulling nog ontwikkeld moet worden (wetgevingsproces is op 30-70%).
 - Als het wettekst grotendeels klaar is maar op specifieke punten en details aangescherpt kan worden (wetgevingsproces is op 70-90%).
 - Als de wetstekst zo goed als afgerond is en alleen ter validatie wordt geconsulteerd (wetgevingsproces is op 90-100%).
 - Anders, namelijk:
31. Wat is de feitelijke situatie: wanneer in het wetgevingsproces wordt IC meestal ingezet? Meerdere antwoorden zijn mogelijk:
- Niet
 - Bij een beleidsvoornemen.
 - Als de uitgangspunten van de wetstekst nog vorm moeten krijgen (wetgevingsproces is op 0-30%).
 - Als de algemene vorm van de wetstekst zijn vorm krijgt maar de specifieke invulling nog ontwikkeld moet worden (wetgevingsproces is op 30-70%).
 - Als het wettekst grotendeels klaar is maar op specifieke punten en details aangescherpt kan worden (wetgevingsproces is op 70-90%).
 - Als de wetstekst zo goed als afgerond is en alleen ter validatie wordt geconsulteerd (wetgevingsproces is op 90-100%).
 - Anders, namelijk:

32. Hoe kan Internetconsultatie naar uw mening het beste worden ingezet?
- Als een op zich zelf staande consultatiemethode (formeel moment in het wetgevingsproces dat alle betrokkenen de mogelijkheid biedt om te reageren).
 - In combinatie met andere meer dialoog-georiënteerde consultatiemethoden.
 - Weet ik niet
 - Anders, namelijk:

Deel 4: Het gebruik van het systeem achter de website www.internetconsultatie.nl

33. Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen:

Stellingen	1 Helemaal mee on- eens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Weet ik niet/ kan ik niet beoor- delen
Het is eenvoudig om een IC te plaatsen						
Ik heb behoefte aan meer technische ondersteuning						
Ik heb behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning (wat is een goede vraag; een goede standaardtekst etc.)						

34. Bij stelling 2 en 3: indien eens of helemaal mee eens -> volgende vraag:
- Kunt u aangeven aan wat voor technische ondersteuning u behoefte heeft? Tekst box
 - Kunt u aangeven aan wat voor inhoudelijke ondersteuning u behoefte heeft? Tekst box
35. Wat zou eventueel verbeterd kunnen worden t.a.v. het gebruik van het systeem achter de website?

Deel 5: Het bereik van Internetconsultatie

36. Welke kanalen worden vanuit het departement (naast de publicatie van een IC op de website www.internetconsultatie.nl) ingezet om burgers en/of organisaties op de hoogte te stellen van de IC? Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
- Publicatie van een persbericht
 - Emailcampagne: een (groot) aantal mogelijk geïnteresseerden zijn via email benaderd
 - Belangenorganisaties zijn gevraagd hun achterban te mobiliseren
 - Gebruik van sociale media
 - Publicatie in een vakblad
 - Weet ik niet
 - Anders namelijk:

37. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen omtrent het bereik van internetconsultatie.

Stellingen	1 Helemaal mee oneens	2	3	4	5 Helemaal mee eens	6 Weet ik niet/ kan ik niet beoordelen
Met IC worden de juiste partijen (burgers en organisaties) bereikt.						
Met IC worden partijen bereikt die anders niet zouden worden bereikt.						
Het aantal reacties zegt iets over de zeggingskracht van IC: hoe groter het aantal reacties, hoe groter de zeggingskracht.						
De kwaliteit van de reacties is belangrijker dan het aantal reacties.						

Deel 6: Terugkoppeling en afronding Internetconsultatie

38. Wat is in het algemeen het beleid rond het verzorgen van een terugkoppeling binnen uw departement? Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

39. Voorafgaand aan een consultatieverslag wordt een tussentijds procesverslag geplaatst met informatie over de reacties (aantal en soorten reacties) en de nog te volgen stappen in het proces.

- Een consultatieverslag wordt op de website www.internetconsultatie.nl geplaatst
- De terugkoppeling verschijnt in de Memorie van Toelichting
- De terugkoppeling vindt plaats door middel van bijeenkomsten
- Er verschijnt een persbericht met de belangrijkste uitkomsten van de IC
- Anders, namelijk:

40. Wanneer vindt in het algemeen terugkoppeling op de reacties plaats (door middel van een consultatieverslag, memorie van toelichting, anders...)?

- Binnen een maand na afronding van de IC
- Tussen 1-3 maanden na afronding van de IC
 - Tussen 3 en 6 maanden na afronding van de IC
 - Na 6 maanden na afronding van de IC
 - Niet
 - Weet ik niet

41. Wanneer is naar uw mening een Internetconsultatie geslaagd? Bijvoorbeeld: Als er veel reacties zijn? Als er niet meer tijd aan de IC besteed is dan vooraf bedacht? Als er wijzigingen in de wet- of regelgeving zijn aangebracht? Iets anders?

Noem minimaal 1 en maximaal drie voor u tastbare 'bewijzen' voor een geslaagde IC.

42. Heeft internetconsultatie naar uw mening een meerwaarde ten opzichte van andere consultatiemethoden?

- Ja
- Nee
- Soms/ enigszins

Geef hieronder een toelichting op uw antwoord:

43. Wat vindt u de meest sterke punten van de methode Internetconsultatie? Geef de twee meest sterke punten.

44. Wat zou naar uw mening beter kunnen m.b.t. de methode Internetconsultatie? Noem twee verbeterpunten die u het meest belangrijk vindt.

45. Rekening houdend met ontwikkelingen op het terrein van informatie en technologie (denk aan mogelijkheden en kansen m.b.t. Big Data): Welke toekomstige alternatieven ziet u voor Internetconsultatie?

Bijlage 8. Doorsnijdende analyse van zes cases

Inleiding

Op grond van verzamelde gegevens en interviews met medewerkers zijn de cases systematisch beschreven in formats. Deze beschrijvingen zijn samengebracht in een groot over all schema om zodoende cross cases analyse mogelijk te maken. Dit overzicht is opgenomen op de hierna volgende pagina's.

De keuze van de cases is gemaakt met inachtneming van een aantal selectie criteria die betrekking hebben op de spreiding over ministeries en beleidsterreinen. Tevens is gekeken naar het aantal reactie om ervoor te zorgen dat de cases niet als exceptioneel worden gezien.

De cases zijn gebaseerd op bestudering van de Internet consultaties zelf en op interviews met betrokkenen op de vertegenwoordigde ministeries. Met betrekking tot de beschrijvingen is een autorisatiegevraagd aan de geïnterviewde medewerkers. Op de aldus verzamelde en beschreven cases hebben we vervolgens een analyse gepleegd door:

- a. De cases beknopt gezamenlijk in een schema te brengen, waardoor de overeenkomsten en verschillen tussen cases inzichtelijk zijn.
- b. De cases te analyseren vanuit het in het onderzoek gekozen evaluatiekader, waarin naast transparantie, participatie, kwaliteit van wetgeving, evenwichtigheid, return on investment en draagvlak invalshoeken zijn.
- c. Analyse van de ervaringen, opmerkingen en verbeterpunten zoals vermeld in de interviews die aan de casusbeschrijvingen ten grondslag liggen.

Schematisch overzicht van zes cases Internetconsultatie

1. Kerngegevens en beleidscontext cases Internetconsultatie⁶⁷

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding	Modernisering tuchtrect wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Startdatum Sluitingsdatum Looptijd	30-04-2015 29-05-2015 4,5 week	29-11-2013 18-01-2014 7 weken	31-07-2014 08-09-2014 6 weken (waarvan 4 in de zomervakantie)	17-03-2015 29-04-2015 6 weken	05-11-2015 23-09-2015 6 weken	15-05-2013 12-06-2013 4,5 week
Aantal reacties	167 (waarvan 118 v. particulieren) Openbaar: 107 Anoniem: 60	49 (waarvan 5 v. particulieren) Openbaar: 39 Anoniem: 10	30 Voorname-lijk van organisaties	17 (5 burgers, en 12 organisaties) Openbaar: 9	27 Openbaar: 20 (waarvan 15 organisaties en 5 particulieren)	Totaal 289, Openbaar: 185 Anoniem: 104 259 reacties waren negatief
Doel wetgeving en soort wet ⁶⁸	Verbeterde regelgeving voor (mini)drones. Input voor EU regelgeving. Beleidsvoorstel	Heldere communicatie, maatwerk, overzicht en digitale beschikbaarheid van gegevens. Voorontwerp wet	In onderlinge samenspraak komen tot plannen voor herziening elektriciteitswet. Wet	Uitbreiden wettelijk instrumentarium t.b.v. bestuurlijke maatregelen om dreiging te reduceren. Voorstel tijdelijke wet	Herziening BIG-registratie ter bescherming tegen slecht functionerende beroepsbeoefenaren. Wetsvoorstel	Afschaffen verplichte maatschappelijke stage. AMVB
Doel Internetconsultatie	Aanscherpen van condities waaronder mini-drones kunnen worden gebruikt.	Informeren van belanghebbenden en gelegenheid bieden tot commentaar; verkrijgen van bevestiging van inzicht.	Voorleggen van het concept nieuwe wet dat tot stand was gekomen in open dialoog	Geen specifiek doel anders dan het verkrijgen van reacties	Informeren en draagvlak identificeren en creëren. Neevendoel: suggesties voor vereenvoudiging van het ontwerp.	Krijgen van reacties
Betrokken departementen	I&M	SoZaWe	EZ	BZK en VenJ	VWS (MEVA en WJZ)	OCW
Stakeholders	ANWB, DARPAS, LVNL, KNVvL, NVJ, VNV. Recreative gebruikers van eenvoudig te verkrijgen drones (deze zijn niet of beperkt georganiseerd)	Pensioenuitvoerders(organisaties) Aanspraak-en/pensioen gerechtigden sociale partners, SVB, Stichting. Pensioenregister, AFM en de	Afnemers van energie, producenten, leveranciers, netbeheerders, energiesector	Politie, Raad voor de rechtspraak, VNG, NJCM, Orde van Advocaten, Burgemeesters (NGB), NVVB, College van Procureurs-Generaal, College voor	Brancheorganisaties, Patiëntenorganisaties, Medische specialistenverenigingen, tuchtcolleges, beroepsbeoefenaren.	VO-scholen en leerlingen, gemeenten en maatschappelijke organisaties

⁶⁷ Voor een verklaring van de in deze bijlage gebruikte afkortingen: zie overzicht van afkortingen op pagina 6 van dit rapport.

⁶⁸ Het begrip wetgeving of wet verwijst afhankelijk van de betreffende internetconsultatie naar een wet, wetsvoorstel, wetsontwerp, een ministeriele regeling, een Algemene Maatregel van Bestuur of een beleidsvoornemen.

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
		Nederlandse Bank.		de Rechten van de Mens, Commissie Meyers		
Beleidscontext departement m.b.t. de inzet Internetconsultatie in het algemeen	Ja, tenzij. Indien veel spoed geboden is, wordt weleens afgezien van Internetconsultatie. In welke fase Internetconsultatie wordt ingezet, is afhankelijk van de doelen van de Internetconsultatie. Soms is het doel om informatie van buiten naar binnen te halen. Dan wordt internetconsultatie aan het begin van een wetgevingstraject ingezet.	Ja, tenzij. Zeer technische onderwerpen en wetsvoorstellen waaraan nadrukkelijk een politieke keuze ten grondslag ligt., komen niet in aanmerking. Tevens zijn spoed en krappe planningen redenen om af te zien van Internetconsultatie	Ja Het uitzetten van een Internetconsultatie is de normale gang van zaken bij EZ	Ja, tenzij	Ja, tenzij. Het is vanzelfsprekend dat Internetconsultatie wordt ingezet	Ja, tenzij Comply or explain is opgenomen in de startnota. Bij beleid én wetgeving is ingeslepen dat er redenen moeten zijn om Internetconsultatie niet in te zetten.

2. Het proces en resultaat van de Internetconsultatie

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Van beslissing tot aan plaatsing Internetconsultatie						
Beslissing Internetconsultatie: Afwezigingen en betrokkenen	Internetconsultatie past bij beleidsvoornemen en doelgroep, recreatieve gebruikers die nauwelijks georganiseerd zijn.	Vorgelegd aan bewindspersoon	Het is geen issue, Internetconsultatie wordt altijd ingezet	Geen issue, er was geen reden om geen Internetconsultatie te doen.	Internetconsultatie past bij doelstelling van de Internetconsultatie: informeren, draagvlak, suggesties verkrijgen.	Contact tussen betrokken ministeries.
Voorafgaand aan deze Internetconsultatie andere consultatievormen ingezet?	Ja Vooraf hebben gesprekken met verschillende partijen (stakeholders)	Ja Overleg met werkgroep pensioencommunicatie (samenstelling: deelnemers	Ja Verschillende consultatiemethoden, o.a. consultatie via LinkedIngroep en ronde	Ja Enkele organisaties zijn aangeschreven.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatieonderzoek ZonMw • Gesprekken met experts • Consultatieronde 	Nee

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
	plaatsgevonden.	van relevante partijen en deskundigen). Er zijn vijf onderzoeken vanuit deze werkgroep uitgevoerd. Het rapport hiervan is toegevoegd aan de stukken voor de Internetconsultatie	tafel bijeenkomsten.		onder stakeholders	
Hoe ruchtbaarheid gegeven aan Internetconsultatie?	Betrokken partijen zijn vooraf geattendeerd. Relevante partijen zijn aangeschreven. Brief naar 2 ^e kamer Persbericht Brancheverenigingen hebben hun achterban gewezen op de Internetconsultatie.	Geen specifieke acties ondernomen om Internetconsultatie onder de aandacht te brengen.	Gesprekken LinkedIn Email Persbericht in het blad Energieia	Organisaties zijn gericht benaderd. Enkel- len hebben hun reactie ook op Internet gezet	Mondeling, telefo- nisch en via mail	Nieuwsbrief Netwerk van stage- begeleiders
Welke stappen van beslissing voor In- ternetconsultatie tot aan plaatsing Inter- netconsultatie?	Volgens plan Gesprekken Documenten Iak vragen Attenderen (kanalen en persbericht) Plaatsen	De betrokken be- leidsmedewerker en/of wetgevingsju- rist neemt contact op met de IC- coördinator. Aan de bewindspersoon wordt het voorstel gedaan het dossier voor te leggen voor Internetconsultatie.	Template ingevuld, laten checken, online zetten	Volgens de rijkshand- leiding	Vooroverleg, docu- menten Bespreken met IC- coördinator. Coördi- nator zet het online	Overleg, documenten delen en bespreken daarna online zetten

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Is aangegeven waarop insprekers moeten reageren? Gerichtte vragen gesteld?	Ja	nee	Tot op zekere hoogte Aangegeven is: <ul style="list-style-type: none"> • bij welke hoofdstukken en passages reacties worden gevraagd; • welk soort suggesties (bij welke hoofdstukken en onderwerpen) niet worden gevraagd (en dus ook niet worden meegenomen in de verwerking). 	nee	Ja (zeer specifiek)	Ja (vrij algemene formulering)
Welke verwachtingen t.a.v. de opbrengst van Internetconsultatie?	Nieuwe reacties Bruikbare suggesties Aanmeldingen voor platforms Aanmelding om mee te werken aan communicatieplan.	Bevestiging van de ontwikkelde inzichten van de werkgroep.	Onduidelijk: 'Omdat we al veel andere consultatiemethoden hadden ingezet wisten we wel wat we konden verwachten'.	Geen specifieke verwachtingen.	Geen specifieke verwachtingen.	Geen verwachtingen: vooraf stond vast wat er met de uitkomst niet veel gedaan zou worden. Het regeerakkoord moest worden gevolgd.
Van plaatsing tot sluiting van de Internetconsultatie						
Plaatsen van de Internetconsultatie op de website	M.b.v. eigen verbeterde I&M handleiding Eenvoudig	Standaard ⁶⁹ Eenvoudig	Standaard Eenvoudig	Standaard Eenvoudig	Standaard Eenvoudig	Standaard Eenvoudig Een 'plichtpleging' omdat er eigenlijk geen ruimte was voor inspraak
Reacties Publicatie	Reacties zijn gaandeweg de Internetconsultatie gepubliceerd. Een enkele keer reageren insprekers op el-	Onduidelijk	Aan het eind	Aan het eind (mede vanwege het 'laat' binnenkomen van reacties)	Reacties zijn gaandeweg de Internetconsultatie gepubliceerd. Een enkele keer reageerden inspre-	In groepjes: de meeste aan het eind

⁶⁹ Standaard wil zeggen: volgens procedure zoals beschreven in de rijksbrede handleiding.

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Analyse	<p>kaars reactie. Interactie en betrokkenheid is ook een uitkomst in de vorm van de platforms en de ontwikkeling van communicatieplannen</p> <p>Systematische analyse van reacties m.b.v. een door I&M ontwikkelde systematiek</p>	Systematische analyse in Excel.	Systematische analyse in Excel.	Reacties zijn verdeeld over de betrokken beleidsambtenaren van VenJ, BZK en het NCTV (ongeveer 10 personen). Wetgevingsjuristen brachten wijzigingen in het wetsvoorstel aan. Beleidscollega's van het NCTV schreven mee aan het algemeen deel van de memory van toelichting.	<p>kers op elkaars reactie.</p> <p>In een door een zelf ontwikkeld 'Word' bestand.</p>	<p>Reacties zijn niet uitvoerig bestudeerd, omdat op voorhand vast stond dat er geen ruimte voor inspraak was.</p> <p>Relatief veel anonieme reacties (reden onbekend) Veel negatieve reacties (vooral van sta-begeleiders, -makelaars en vrijwilligersorganisaties) maar geen ruimte daarmee iets te doen.</p>
Bijzonderheden	<p>Uit de reacties kan worden opgemaakt dat er achter de coulissen is afgestemd. Ook reacties uit onverwachte hoek.</p>					
Consultatie verslag geplaatst?	<p>Nog niet geplaatst, wel een voorlopige weergave van de resultaten en informatie over te volgen stappen. Het voorlopige verslag wordt later vervangen door het definitieve consultatieverslag.</p> <p>Feedback geven pas na goedkeuring van het</p>	Nee, informatie over wat er met de reacties is gedaan is verwerkt in de memory van toelichting. Dit vindt men voldoende.	Ja Het verslag is tevens op de LinkedIn pagina geplaatst Tevens is een bijeenkomst n.a.v. het verslag georganiseerd. Betrokkenen zijn per e-mail geïnformeerd over het online staan van het verslag.	Nee, alle relevante informatie is verwerkt in de memory van toelichting. Dit vindt men voldoende.	Nog niet geplaatst, Gaat wel gebeuren, maar pas na de goedkeuring in de ministerraad.	Ja, een beperkt verslag (1 pagina). Gepubliceerd maanden na sluiting van de consultatie.

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
	gewijzigde voorstel door de minister, vindt men laat.		Men vindt het jammer dat er niet meerdere verslagen kunnen worden geplaatst om de betrokkenen inzicht te bieden in het proces.			
Het resultaat van Internetconsultatie						
Voraf geformuleerde doelen van de Internetconsultatie bereikt?	Ja <ul style="list-style-type: none"> Nieuwe reacties Bruikbare suggesties Aanmeldingen voor platforms Aanmelding om mee te werken aan communicatieplan. Input geleverd voor EU-regelgeving 	Ja <p>Praktische verbeteringen aangebracht en zicht op meningsverschillen in het veld.</p>	Ja, <p>Verbetering op grond van kwalitatief goede reacties.</p>	Ja <p>Bevestiging hoofdlijnen en aanscherping van formuleringen.</p>	Ja <p>Aanpassing m.b.t. verduidelijking en helder/eenduidig formuleren van het wetsontwerp in de memorie van toelichting.</p>	Er was geen resultaat. Althans niet in positieve zin, want het merendeel van de reacties was negatief.
Aanvullende/nieuwe inzichten?	Ja <p>Reacties van doelgroepen die anders niet bereikt zouden zijn.</p>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Meerwaarde	Bereik, verrassende inbreng, gratis advies uit verschillende Sectoren.	Meer expliciete argumentatie en controle.	Rustmoment om alles integraal nog eens te beoordelen en te bespreken.	Geen mening	Grotere eenduidigheid van formuleringen.	Geen in dit geval.

3. Organisatie van de Internetconsultatie en (tijds)investering

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Organisatie en betrokkenen	Inhoudsdeskundigen (wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers) en medewerkers van de afdeling Participatie werken bij iedere Internetconsultatie samen. Een medewerker van de afdeling Participatie (communicatiedeskundige) begeleidt de Internetconsultatie van A tot Z. Zo is het ook bij deze Internetconsultatie gegaan.	Na het akkoord van de bewindspersoon is de IC-coördinator verantwoordelijk voor de voorbereiding van de documenten en plaatsing van de Internetconsultatie.	IC-coördinator heeft centrale rol. Verder waren betrokken: <ul style="list-style-type: none"> - drie wetgevingsjuristen - zeven beleidsmedewerkers. 	Team van ongeveer 10 personen samengesteld van BZK en VenJ (waaronder NVTV). De taken (bekijken van reacties) werden verdeeld. Wetgevingsjuristen hebben wijzigingen in het voorstel aangebracht. Beleidscollega's van NCTV schreven mee aan het algemeen deel van de memorie van toelichting	Er waren zes ambtenaren betrokken: de beheerder (IC-coördinator en tevens wetgevingsjurist), een beleidsmedewerker, twee bewerkers (wetgevingsjurist en beleidsmedewerker) en twee lezers (beiden MT-lid beleid).	Alleen uitgaande van de Internetconsultatie (dus exclusief overleggen daaraan voorafgaand drie medewerkers: <ul style="list-style-type: none"> - Een beleidsmedewerker, - Een medewerker van de afdeling communicatie, - De betrokken wetgevingsjurist.
Tijdsinvestering (schatting)	Totaal: 30 tot 38 uur. Fase tot plaatsing: 10 á 12 uur; Verwerken reacties + verslag: 16 uur Input diverse andere betrokkenen: 4 tot 6 uur.	Onduidelijk	Totaal: ongeveer 250 uur. Fase tot plaatsing: 8 uur; Verwerken reacties + verslag + input meelezers: 3 dagen per teamlid	Onduidelijk.	Totaal: 6 á 8 dagen. Tot en met plaatsing: ongeveer 8 uur; Na plaatsing: 5 á 6 dagen.	Totaal: 2 tot 3 werkdagen.

4. Lessons learned

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Internetconsultatie geëvalueerd?	Ja, twee evaluaties hadden betrekking op alle gehouden Internetconsultaties, dus niet specifiek m.b.t. deze specifieke consultatie	Nee	Nee	Nee	Nee, er vindt ook geen uitwisseling plaats tussen betrokkenen van verschillende Internetconsultaties bij VWS.	Nee

	Beleidsvoornemen veiligheidsregelgeving drones	Wet pensioencommunicatie	Stroom	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Modernisering tuchtrecht wet BIG	Wetsvoorstel afschaffen verplichte maatschappelijke stage
Heeft deze Internetconsultatie geleid tot aanpassing werkwijze bij Internetconsultatie? Of ideeën daarover? Zo ja, wat?	Ja, haalbaarheidsafwegingen. Vooraf informeren en vroegtijdig reacties delen. Eerder en indien nodig tussentijds terugkoppelen.	Vaker specifiekere vragen stellen om het proces laagdrempeliger te maken.	Ja het werken met Excel analyse sheets.	Nee	Misschien vragen iets specifieker stellen. Dat is een dilemma.	Meer zorgvuldigheid ten aanzien van de afweging om Internetconsultatie in te zetten.
Welke inzichten heeft het opgeleverd i.r.t. de doelen van Internetconsultatie: participatie/transparantie/verbetering wetgeving?	Internetconsultatie past goed bij beleidsvoornemen aan het begin van het wetgevingsproces, omdat er dan echt iets met de inbreng kan worden gedaan. Dat is de intentie.	Niet beantwoord	Internetconsultatie moet blijven zoals het is. Een dialoog georiënteerde consultatie heeft naast en in combinatie met Internetconsultatie zijn waarde.	Geen inzichten	Deze Internetconsultatie heeft vooral bijgedragen aan de verbetering van de wetgeving en draagt ook bij aan transparantie en participatie	Er moet vooraf goed worden afgewogen wat de meerwaarde van een Internetconsultatie is. In dit specifieke geval had deze afweging ertoe kunnen leiden dat de Internetconsultatie niet werd uitgevoerd. In elk geval moet goed worden aangegeven wat het doel van de Internetconsultatie is: wordt er iets mee gedaan of niet?

Bijlage 9. Stellingen en scenario's

Vier stellingen

Meer bekendheid

"Om een waardevol instrument te zijn moet het bekender worden en een groter bereik krijgen, met name onder de groepen die nog niet sterk gerepresenteerd worden".

Heldere aanpak

"In de vraagstelling van Internetconsultatie moet duidelijker naar voren komen wat de bedoeling is van de Internetconsultatie en op welke manier er met de reacties zal worden omgegaan".

Meer interactie

"Internet consultatie zou meer gelegenheid moeten bieden voor onderlinge gesprekken of chats. Het zou een platform moeten zijn voor gedachtewisseling tussen de insprekers en tussen de insprekers en de overheid".

Meer dan alleen een website

"Internetconsultatie zou ingebed moeten zijn in een breder scala van Internet based methoden om de meningen en bijbehorende argumentatie van burgers en organisaties te achterhalen".

Scenario's

Internetconsultatie 3.0

Een Interactieve Internet site met differentiatie naar doelgroepen en elementen van een soort semantisch web. Met hightech informatietechnologie en programmering wordt de Internetconsultatie website worden omgebouwd tot een site die up loaden en down loaden van informatie, interactie met andere insprekers bevorderen. Het systeem reageert op insprekers op grond van analyses van hun inspraak, zodat iedere inspreker een reactie krijgt die past bij zijn/haar eerdere communicatie. Zodoende wordt de website steeds toegankelijker en aantrekkelijker en komt er gemakkelijker een zinvolle ideeënwisseling tot stand. Het systeem suggereert ook aan insprekers om met andere insprekers in contact te treden om standpunten aan te scherpen of te verhelderen. Internetconsultatie betrokkenen op de ministeries zullen daartoe over ruime Internetconsultatie-expertise moeten beschikken, sommigen op het terrein van programmeren, anderen vooral als gebruiker van geavanceerde internettools.

Een activerend scenario

Internetconsultatie wordt via media gepromoot, vanuit een callcenter ondersteund en insprekers krijgen richtlijnen en adviezen over hoe wel of niet gebruik te maken van die mogelijkheid. Deze richtlijnen en adviezen worden gedifferentieerd naar de soorten insprekers (burgers, organisatie, inhoudelijke kennis, niveau, achtergrond, etc.). De gedachte achter dit scenario is dat de betrokkenen moeten worden gemotiveerd om in te spreken, dat hun in bepaalde opzichten ook geleerd moet worden hoe dit te doen en dat dat leerproces door de werkwijze van de Internetconsultatie wordt bevorderd. Daarom moet een Internetconsultatie worden gepromoot, daarom worden deelnemers ondersteund bij het inspraakproces en krijgen ze feedback en worden ze bedankt voor hun inbreng. Inputs die benut worden, worden expliciet vermeld waardoor er ook een erkenning van de waarde van de input wordt geboden. Internetconsultatie professionals zijn te zien als moderators in een complexe dialoog met betrokken burgers en organisaties. Dat vergt veel van hun sociale competenties

Een onderzoeksbenadering

Internetconsultatie is een vorm van data verzameling over opvattingen van burgers en organisaties. Het begint met het bepalen en vaststellen van een onderzoeksvraag en een theoretisch, of analysekader, een omschrijving van de populatie en de steekproef is en tweede stap, dan volgen de dataverwerking en de data-analyses, voordat uiteindelijk de conclusies worden getrokken. Elke stap in dit proces vergt een aantal M&T. Internetconsultatie kan slechts een goede rol vervullen als degenen die het uitvoeren over de competenties beschikken die daarvoor nodig zijn. Internetconsultatie is een vak, Internetconsultatie eist bepaalde beroepscompetenties. Internetconsultatie kan pas een evenwichtige en hoogwaardige rol vervullen in het wetgevingsproces als die competenties worden ontwikkeld. Daarvoor is nodig (een Internetconsultatie competentieprofiel; Een Internetconsultatie methodologie met context-, doelgroep- en faseafhankelijke samenstellingen van Internetconsultatie technieken; heldere beslisregels om conclusies op te baseren; Internetconsultatie evaluatiemethoden en rapportagevormen en vaardigheden). Internetconsultatie professionals beschikken over goede onderzoek competenties.

Meer dan een website

Kiezers stemmen met hun voeten, Internetconsultatie insprekers laten van zich horen via de media. Bij gerichte consultaties horen we hen die gevraagd worden om te reageren en degenen die besluiten om dat te doen. De meesten blijven ongehoord. Op het Internet bestaan allerlei mogelijkheden om analyses te plegen op allerlei gegevens en communicaties. Uit die brei van gegevens kunnen belangrijk inzichten worden afgeleid over de opvattingen van mensen en organisaties. Analyses van dergelijke Big Data zullen aanvankelijk mogelijk een aanvulling vormen op Internetconsultatie maar in de toekomst zullen deze gegevens in toenemende mate van invloed worden op wetgevingsprocessen. Een kanttekening is wel dat als de wetgever gebruik kan maken van het web voor dergelijk doelen ook de burgers en organisaties de data zo kunne beïnvloeden dat daarmee de conclusies uit Big Data analyses verschuiven. Met het gebruik van Big Data moet dus ook de meta analyse van Big Data worden ontwikkeld om bewuste manipulaties te voorkomen.

Summary and Conclusions

Rationale of the Research Project.

Internet consultation is a mode of consultation in which citizens and organisations are offered an opportunity to contribute to the legislative process by providing suggestions for improvement of laws and rules whilst under construction. Internet consultation after a pilot phase was made a structural part of the process of legislation in the year 2011. Internet consultations are done through a website named www.internetconsultatie.nl.

Now, after a few years of experience with Internet consultation the Ministry of justice and safety wished to gain insight in how it operates, and how it is appreciated by all actors involved and concerned. Furthermore the ministry wished to find out to what extent Internet consultation actually contributes to the goals of its application. Eventually the intended outcomes of the research project would have to provide directions in which potential improvements of the grown practice might be searched for, and accomplished.

Research Questions

A. Context and Developments concerning Internet Consultation

1. What new developments/trends affected Internet consultation over the last five years and what developments will affect the future of it?

B. Process and Use of Internet Consultation

2. How did Internet consultation develop in the departments involved during the last five years?
3. How often, and in what way have citizens and organisations been involved in Internet consultation in general, and in the use of the website www.Internetconsultation.nl in particular?

C. Reach and Results of Internet Consultation

4. What is the outreach of Internet consultation in society?
5. What perceptions and opinions do citizens, organisations and the involved civil servants have of the process of Internet consultation, and how do they appreciate it from the perspectives of:
 - transparency;
 - public participation
 - quality of laws and regulations
 - and strengthening the preparatory process of legislation?
6. To what extent did Internet consultation contribute to the improvement of legislation as such, and of its implementation?

D. the Added Value and the Future of Internet Consultation

7. What is the added value of Internet consultation as compared to other consultation approaches and methods as far as its contribution to transparency, participation, and quality of the legislative process is concerned?
8. How may Internet consultation develop itself given the signalled shortcomings and obstacles and taking into account future (technological) opportunities and developments?

Research Design and Methods

In order to answer the research questions a series of research activities were carried out:

- a) Nineteen interviews with experts and key persons were held.
- b) A study of literature and documentation served as an orientation and provided a research framework.
- c) Analysis of the web site and the completed Internet consultations the site included
- d) Digital survey among citizens and organisations to get an indication of the extent to which the website and the opportunity of Internet consultation are known among the public.
- e) Digital survey among actual users of the Internet consultation web site (individual citizens as well as organisations)
- f) Digital survey among the civil servants involved in Internet consultation on their role and their experiences in applying Internet consultation in processes of legislation.
- g) Casestudies of Internet consultations in various policy domains within six different ministries of the Dutch government.
- h) Scenario development in order to trigger a thoughts and debates on how Internet consultation might be further developed and how this may improve the grown practice of it. For this purpose two focus groups were composed (one for citizens and organisations and one for civil servants and experts).
- i) In view of the framework set up in the initial stage of the research the data gathered eventually have been analysed and interpreted and transferred into conclusions and directions for potential improvement.

These conclusions and suggestions are reported in the next section.

Research Outcomes

C. Context and Developments Concerning Internet Consultation

The Number of Internet Consultations has grown; the Participation per Consultation did not

In recent years Internet consultation shows a significant growth, both the number of consultations and the number of people involved grew strongly. The number of reactions per Internet consultation, however, did not show a significant change. To more than half of the consultations no more than 5 people react.

Internet consultation has become strongly embedded in the process of legislation. Only in rare cases decisions were made not to include Internet consultations. Civil servant developed an increasingly favourable attitude to Internet consultation throughout recent years.

(Internet) Consultation was made Subject of Study and of Methodology Development

Throughout the last five years' studies were carried out in the area of Internet consultation in order to gain insight in its dynamics and in its methodology and to add to this methodology by developing models of, and for Internet consultation practice. These contributions were of immediate use, or provided food for thought. One thing that was revealed was that too often the results of consultations were made clear and feedback to those who gave suggestions was insufficiently provided.

The Preparation of Internet Consultation Requires Methodological Support

Internet consultation today is applied in most instances. It is a process for which well-structured guidelines and protocols are available and accessible. Still a need was identified among civil servants involved for even more elaborate methodological support. Putting a draft text on the website was said to be easily done, but overseeing the process as a whole, there still is a wish for some more support in processing, analysing and interpreting the incidentally vast numbers of reactions.

Time does not seem to be an issue

Internet consultations are supposed to take approximately four to twelve weeks. In reality it appears to take between four and six weeks. Setting up an Internet consultation may be feasible in a reasonably short time, the work it brings once the reaction come is less predictable. The actual time investment differs a lot from one case to another. Still time doesn't seem to be much of an issue anymore.

A need was expressed for a Clear Assessment Framework allowing for Decision Making in matters of applying Internet Consultation, or not

An assessment framework is needed to systematically take decisions on whether to use Internet consultation or not. Such framework might be seen as a kind of flow chart allowing to go through a systematic process of sub decisions. Issues of the kinds of policy domain, its sensitivity to anticipating calculating behaviour/abuse, the available room left for including the suggestions etc. may be made part of such an assessment framework.

Too often too little is reported on what has been done with reactions

Citizens and organisation express an appreciation for the web site and its user friendliness. However too many of them (57 %) claim they have not been informed about what was done with their reaction, or with the reactions in general. Only 16 % found back on the web site what was done with the suggestions.

Complicated legal texts do not activate people to use Internet Consultation

Communication is an issue when it comes down to Internet consultation. In one of the cases it showed that involvement of a communication department really helps to promote and deepen the dialogue with the citizens and organisations involved and thus to improve the quality of the process and its results. This was also confirmed in the consulted focus groups. Better presentations and visualisations (not just texts) add to the outreach and to quality of the process.

Internet consultation is known among a very limited group of citizens

Internet is known among a limited number of people. In a panel research survey among 675 people, only 18 % knew about Internet consultation. In organisation this percentage was 38 % (N=385). Knowing about it is not the same as using it. The fact that we approached a panel through Internet, makes it plausible that these results might be better than when we had approached a less Internet oriented sample. So there is no reason to be optimistic about the extent in which people are familiar with the opportunity of Internet consultation

Whether to try to involve many people, or the right people is a strategic issue

The level of participation per Internet consultation is relatively low. Sometimes in some cases, however the numbers suddenly are impressive. Whether the numbers are important or rather the quality of the suggestions is a matter of consideration in each Internet consultation. The relative appreciation of numbers of responses is closely related to the kind of them the legislation is devoted to.

Participants in Internet consultations represent a limited fraction of the Dutch population

From the data collected in the survey part of the research project (N= 171) it became clear that 89 % of the participants in Internet consultation have a higher education background. More than half of them are over 55 years of age. The number of men active in Internet consultation is one and a half times as big as the number of women involved.

Among the reactions 58% come from organization while 37 % of the response are given from a position of individual citizens.

D. The added value and the future of Internet consultation

The added value of Internet consultations may be shown more clearly

The research data reveal that persons involved in Internet consultation almost unanimously state that Internet consultation contributes to the transparency of, and the participation in legislative processes.

Whether Internet consultation affects the quality of laws and regulations is an issue they are less anonymous about. The citizens (private and organisational participants) and experts tend to be somewhat more sceptical than the civil servant who organize the Internet consultation. The civil servants involved state that in their view Internet consultation has a clear added value as compared to other modes of consultation such as written consultations, or actual meetings. Internet consultation in their view reaches a wider audience and evokes a wider range of reactions, that eventually contribute to improvements of ideas and formulations.

Development since the original pilot on Internet consultation (2009-2011)

As compared to the state of play as studied in the pilot phase of Internet consultation a significantly increasing number of Internet consultations occurred per year.

The people involved in it highly appreciate the opportunity of Internet consultation. In the year 2011 still quite some scepticism was found among the civil servants involved. Today the majority of them show a much higher level of appreciation. The time investment required to launch and process an Internet consultation appears to have become less of an issue. Similar to the situation in 2011 still a need for a further elaborated assessment framework is expressed. The key question behind this need however seems to have shifted from the question whether to use Internet consultation, towards the question whether not to use Internet consultation. Not organizing an Internet consultation has become less of an option.

E. Direction in which improvements may be found

Publicity

- Internet consultation is still insufficiently known among the population. In fact, only a small proportion of the population (highly educated people, most of whom are men, and over 55 years of age). Campaigns, targeted modes of publicity through public and professional media may be helpful to reach larger proportions of the public.
- Depending on the particular goals of an Internet consultation, adequate strategies need to be selected and applied to reach relevant target groups and draw their attention to the newly uploaded Internet consultation.
- Reaching target groups is one thing, actual participation is another. Publicity may be helpful for this purpose, strategies to motivate target groups to take part may add further to the level of participation. These motivational aspects may also be served through publicity in the media, but also through rewarding feedback to participants, so they feel acknowledged and taken seriously.

Assessment Framework

- It is recommended to develop a clear and transparent flowchart that may lead the organisers of an Internet consultation systematically through a process of options and criteria to be considered in order to decide whether, or not to organise an Internet consultation as part of a legislative process.

Methodology

- The process of Internet consultation requires a methodology that support the process of deciding on whether or not to use Internet consultation in a particular case of legislation
- To support the ones responsible for running Internet consultations (civil servants) in applying such a methodology, a process of professional development is recommended.

Interaction

- Internet consultation may play a more prominent part in legislative processes, when communication with citizens and organisations would be a more continuous integral part of the process of legislation throughout all of its phases.
- In case of legislation that would involve societally sensitive themes, or whenever hard to reach target groups would need to be consulted (youngsters, socially deprived people, or people from other than Dutch language backgrounds) the use of other media (social media) or systematic analyses of Big Data may be considered as parallel sources of relevant information from those who do not know how to find, or to make use of Internet consultation.

Feedback

- To demonstrate that reactions of citizens and organisation are appreciated and respected, and to stimulate people to keep on participating in future Internet consultations, it is important to provide participants in Internet consultations with adequate feedback. This may be done in target group focused feedback reports and messages. Such feedback needs to be a standard part of Internet consultations.

Technological developments

- The researchers see the use of Big Data analyses as a possibility to make inventories of perceptions and opinions of members of groups in society that may otherwise be hard to reach. Though not yet particularly related to Internet consultation, a series of different initiatives were launched in the Netherlands to explore the potential of these Big Data approaches. It may be worthwhile to monitor the experiences and results of these initiatives and to further analyse the potential of the approaches in general and for the purpose of supporting legislative processes in particular.