

## ARTIKELEN

# Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen\*

A.M. Bokhorst

### 1. Inleiding

Bij de introductie van openbare internetconsultatie in 2007 presenteerde de minister van Justitie consultatie via internet als middel om de transparantie van wetgeving en de participatie van mensen bij het maken van wetgeving te vergroten: 'Dit kan bijdragen aan beter uitvoerbare en handhaafbare wetgeving, waardoor het vertrouwen in de overheid wordt versterkt.'<sup>1</sup> In de eerste tien jaar na de invoering hebben ruim vijfhonderd wetsvoorstellen een openbare internetconsultatie doorlopen. Digitale consultatie vormt sindsdien een vaste aanvulling op de reguliere consultatiepraktijk.

Volgens de rijksoverheid is het uitgangspunt van internetconsultatie dat iedereen suggesties kan doen voor verbetering van wet- en regelgeving die in voorbereiding is: 'Dit vergroot de betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.'<sup>2</sup> Maar hebben burgers nu echt meer betrokkenheid bij en zeggenschap over regelgeving gekregen en komt dat het vertrouwen in de overheid ten goede?

Toen ik deze vraag in 2016 voor *RegelMaat* onderzocht, was de conclusie dat consultatie de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces ten goede komt. Maar door het geringe en eenzijdige bereik is het onrealistisch te veronderstellen dat internetconsultatie de betrokkenheid en zeggenschap van burgers vergroot.<sup>3</sup> In de Regulatory Policy Outlook 2015 van de OESO scoorde Nederland in vergelijking met andere landen niet hoog bij het betrekken van belanghebbenden bij regelgeving. De introductie van internetconsultatie heeft het consultatiebereik vergroot, maar de overheid blijft vooral professionals en beroepsburgers bereiken. Uit een evaluatie in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van de doelrealisatie van internetconsultatie bleek in 2016 dat 89% van de gebruikers van de website internetconsultatie een hbo- of universitaire achtergrond had.<sup>4</sup>

\* De auteur dankt Leo Vester en de redactieleden van *RegelMaat* voor het commentaar op een eerdere versie van het artikel.

1 *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, 57, p. 2.

2 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/internetconsultatie-nieuwe-wet--en-regelgeving](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/internetconsultatie-nieuwe-wet--en-regelgeving).

3 A.M. Bokhorst, 'Meer zeggenschap van burgers en organisaties over regulering', *RegelMaat* 2016, afl. 5.

4 S.D. Broek e.a., *Doelrealisatie internetconsultatie*, Leiden: PLATO, Universiteit Leiden 2016.

A.M. Bokhorst

Dat is niet verrassend gezien het technische en complexe karakter van veel wetsvoorstellen, maar relativeert wel de aanname dat openbare internetconsultatie de betrokkenheid van burgers bij wetgeving vergroot. De vraag is of internetconsultatie wel een geschikt middel is voor de doelstelling van burgerbetrokkenheid. Een groot risico bij consultatie is dat vooral degenen die toch al betrokken zijn nog meer betrokken raken. Dat is het Mattheus-effect: zij die meer hebben, zullen nog meer verkrijgen. De deliberatieve democratie van professionals kan ten koste gaan van de representatieve democratie van burgers. Dat roept de vraag op hoe de Tweede Kamer zich verhoudt tot die consultatiepraktijken en of er voorbeelden zijn waarbij die twee elkaar juist versterken.

Als de gemiddelde burger zich al niet meldt bij consultatie, dan geldt dat zeker voor burgers aan de onderkant van de samenleving, die het meest van de overheid afhankelijk zijn voor hun bestaanszekerheid. Als zij al behoefte hebben aan zeggenschap dan is dat eerder over actuele problemen dan over toekomstige wetsvoorstellen. Interessant zijn daarom de consultaties over knelpunten in bestaande wetgeving.

De overheid zal dus de nodige kunstgrepen moeten uithalen om bij deliberatieve processen zoals internetconsultatie een breder bereik te krijgen met representatievere reacties van burgers. De vraag in dit artikel is dan ook wat de wetgever sinds de laatste evaluatie in 2016 heeft gedaan om het bereik van internetconsultatie te verbreden en wat het effectief daarvan is geweest. Om die vraag te beantwoorden breng ik in paragraaf 2 in kaart wat voor plannen de overheid heeft ontwikkeld om het bereik van internetconsultatie te verbreden. In paragraaf 3 kijk ik naar het bereik en effect van internetconsultatie. In paragraaf 4 ga ik in op het relatief nieuwe gebruik van internetconsultatie door Tweede Kamerleden. Vervolgens kijk ik in paragraaf 5 naar het gebruik en effect van internetconsultatie voor bestaande wetgeving met als casus de herziening van de Participatiewet. Bij de consultatie van bestaande wetgeving ligt de focus vooral op het sociale domein, waar signalen van burgers en professionals over vermeende hardvochtige effecten van wetgeving het meest pregnant zijn. De wetgever lijkt steeds meer open te staan voor deze signalen, maar de vraag is in paragraaf 6 of deze signalen daadwerkelijk doorwerken in verbetervoorstellen en of die in de praktijk ook echt veranderingen voor burgers teweegbrengen.

## 2. Wat de overheid doet om het bereik van internetconsultatie te verbreden

Op 23 januari 2017 besprak de Tweede Kamer de Initiatiefnota van Bouwmeester en Oosenbrug (PvdA) 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien'. Tijdens het overleg nam de Kamer een motie aan waarin stond dat 'internetconsultaties nog toegankelijker en transparanter kunnen worden ingericht teneinde het positieve effect van de stem van betrokken burgers bij wetsvoorstellen zo groot mogelijk te maken en te voorkomen dat enkel goed ingevoerde lobbypartijen een inbreng leveren'. De Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Recourt (PvdA) verzochten de regering internetconsultaties 'begrijpelijker, beter leesbaar en beter vindbaar te maken, meer middelen aan te wenden om individuele burgers bekend te maken met

lopende internetconsultaties en voortaan ook bij belangrijke nadere regelgeving internetconsultaties te houden'.<sup>5</sup>

Ook meenden de Kamerleden Recourt en Voortman dat

‘een goede overheid een uitnodigende overheid is die burgers tijdig en actief betreft bij de totstandkoming van beleid en wetgeving; dat insiders met kennis over de ingangen op het ministerie, toezichthouders, media en de politiek meer invloed hebben dan anderen en hierdoor een onevenwichtige afweging van belangen kan ontstaan; dat luisteren en betrekken van mensen op wie beleid of wetgeving impact heeft georganiseerd en gefaciliteerd moet worden, zodat een bredere groep dan de huidige insiders ook mee kan spreken’.<sup>6</sup>

Daarom verzochten de Kamerleden de regering voorafgaand aan elke wet en groot beleidsonderwerp een impactanalyse te maken en op basis hiervan een brede groep mensen aantoonbaar, actief uit te nodigen om mee te praten.

Op 4 februari 2017 stuurde de minister van Veiligheid en Justitie Stef Blok, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Economische Zaken, een brief aan de Kamer over ‘Transparantie van het wetgevingsproces’. De beleidsveronderstellingen daarin zijn dat een open en transparant proces voor de totstandkoming van wet- en regelgeving met participatie van belanghebbenden van groot belang is voor de kwaliteit van wetgeving:

‘In de eerste plaats kan dit bruikbare informatie opleveren over het precieze probleem, het te bereiken doel en de mogelijke alternatieven, maar ook over de mogelijke effecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels. Ten tweede zorgen meer openheid en consultatie ervoor dat ook belangen van burgers en bedrijven met minder invloed of kennis in beeld kunnen komen, en dat partijen zelf een rol kunnen spelen bij het oplossen van problemen. Ten derde kan transparantie de kans op aanvaarding en naleving van de beoogde wetgeving vergroten. Ten vierde kunnen insprekers soms worden betrokken bij het verder uitwerken van regels zodat deze beter uitvoerbaar worden. Ten slotte maakt meer transparantie het wetgevingsproces beter controleerbaar wat kan bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid en legitimiteit van overheidshandelen. Daarom is het zorgen voor een transparant wetgevingsproces ook een belangrijk onderdeel van het streven van het kabinet naar een open overheid.’<sup>7</sup>

Omdat de bekendheid met en het bereik van internetconsultatie beperkt zijn, wilde het kabinet kijken of het de bekendheid met en het bereik van internetconsultatie kon verbeteren door het inzetten van meer en op doelgroepen gerichte commu-

5 *Kamerstukken II 2016/17, 34376, nr. 5.*

6 *Kamerstukken II 2016/17, 34376, nr. 9.*

7 *Kamerstukken II 2016/17, 33009, nr. 39, p. 2 (Aanbiedingsbrief bij notitie transparantie van het wetgevingsproces).*

A.M. Bokhorst

nicatie over nieuwe internetconsultaties.<sup>8</sup> Wat hiervan terecht is gekomen is niet duidelijk. Op de website is geen onderscheid zichtbaar tussen communicatie gericht op burgers en professionals of tussen communicatie over maatschappelijke en specialistische dossiers. Over de brede maatschappelijke impactanalyse bij grote beleidsonderwerpen liet de minister van Veiligheid en Justitie zich in de Kamerbrief verder niet uit. Bij de ontwikkeling van grote wetgevingstrajecten, zoals de Omgevingswet, of een fundamentele herziening van bestaande wetten, zoals de Participatiewet, zou een brede maatschappelijke impactanalyse gepaard kunnen gaan met een of verschillende doelgroepen gerichte brede internetconsultatie.

### 3. Het bereik en effect van internetconsultaties

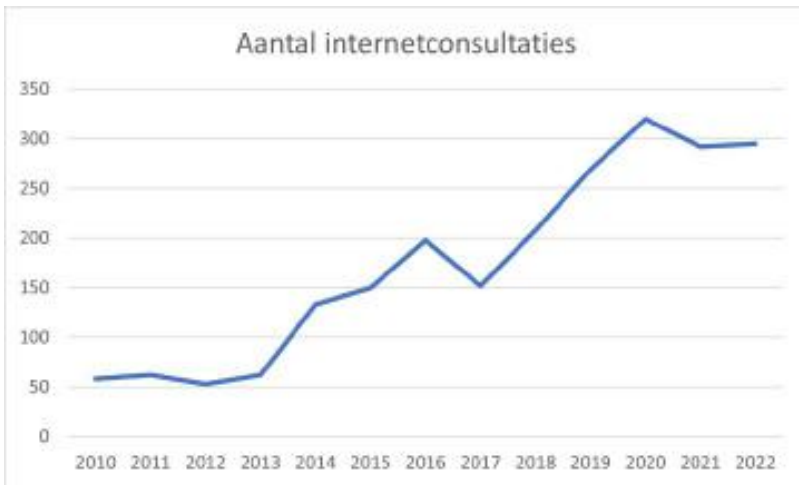
Wat het bereik en effect is van de huidige internetconsultaties is niet bekend. De evaluatie Doelrealisatie internetconsultatie uit 2016 is niet meer herhaald of herzien. In de Regulatory Policy Outlook 2021 van de OESO scoorde Nederland in vergelijking met 2015 wel een stuk hoger bij het betrekken van belanghebbenden bij regelgeving. De OESO schrijft: 'Netherlands now offers written guidance to policy makers on how to conduct stakeholder engagement. In the past three years it began to carry meetings at an early-stage of policy development with SMEs [Small and medium-sized enterprises], as part of their SME Test.'<sup>9</sup> Dit gaat over het betrekken van het midden- en kleinbedrijf, maar hoe staat het met de betrokkenheid van burgers? In het landenrapport van de OESO staat alleen dat Nederland het publiek niet van tevoren informeert dat er een publieke consultatie in de planning zit. Van de door minister Blok toegezegde op doelgroepen gerichte communicatie over nieuwe internetconsultaties is kennelijk weinig terechtgekomen. Ook merkt de OESO op dat Nederland niet beschikt over websites voor het publiek om opmerkingen te maken over bestaande regelgeving.<sup>10</sup> Zo'n consultatiemogelijkheid over bestaande regelgeving zou een manier kunnen zijn om betrokkenheid van burgers te vergroten.

Het zou zinvol zijn om het gebruik, het bereik en de doorwerking van internetconsultatie periodiek kwantitatief en kwalitatief te blijven monitoren en op zoek te gaan naar ontwikkelingen en leerpunten. Bij het turven van het gebruik van internetconsultatie valt te zien dat het aantal consultaties sinds 2015 is gestegen en zich heeft verdubbeld van 150 naar rond de driehonderd in 2022 (zie figuur 1).

8 *Kamerstukken II* 2016/17, 33009, nr. 39, p. 6.

9 [www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&\\_csp\\_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e4769](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e4769).

10 [www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&\\_csp\\_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book).

**Figuur 1** Aantal internetconsultaties

De meeste consultaties vinden plaats bij de vakdepartementen van Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inclusief volkshuisvesting). Het sociale domein van onderwijs, sociale zaken en zorg consulteert aanzienlijk minder (zie figuur 2). Naast consultaties van wetsvoorstellen zien we ook consultaties ten behoeve van beleidsnota's en evaluaties. Ook toezichthouders gebruiken de website ter consultatie van toezichtkaders, zoals de Inspectie van het Onderwijs of beleidsregels, zoals de Autoriteit Consument en Markt.

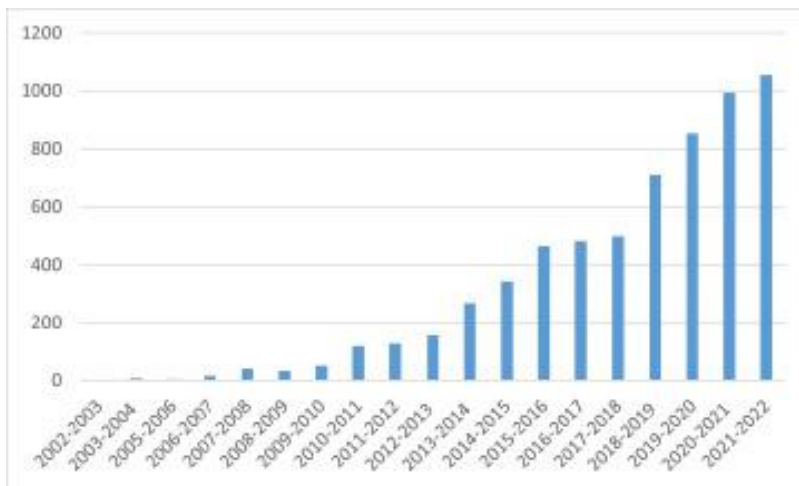
**Figuur 2** Aantal internetconsultaties per ministerie tot en met 12 februari 2023

A.M. Bokhorst

Het bereik breidt zich ook steeds verder uit, maar laat zich in het bestek van dit artikel alleen schetsmatig in kaart brengen. Bij een selectie van de honderd laatste consultaties in 2022 kwamen bij zeven voorstellen meer dan honderd openbare reacties, waarvan op één 870 reacties (een nog tot 21 maart 2023 doorlopende consultatie van de Wet op de politieke partijen). Op meer dan de helft van de consultaties kwamen minder dan tien openbare reacties. In totaal kwamen er 2.876 openbare reacties op honderd consultaties, dus gemiddeld zo'n 28 reacties.<sup>11</sup> Het aantal openbare reacties staat op de site en het aantal niet-openbare reacties is alleen bekend bij de opsteller, die dat soms vermeldt in de memorie van toelichting. Tussen die aantallen kunnen grote verschillen zitten. Zo leverde de intrekking van de Zondagswet bijna 8.393 reacties waarvan 4.396 openbare reacties op, voor het merendeel negatief vanuit religieuze opvattingen.

Berichten over internetconsultaties lijken zich vooral te verspreiden via rijkoverheid.nl en de vakbladen en -websites. In de krantenbank LexisNexis is het aantal vermeldingen gestegen tot zo'n tweehonderd per jaar en in totaal ruim 1.200.<sup>12</sup> In de parlementaire stukken nam het aantal verwijzingen naar internetconsultatie toe tot meer dan duizend in het parlementaire jaar 2021-2022.

**Figuur 3** Verwijzingen in parlementaire documenten naar internetconsultatie



De doorwerking van consultaties laat zich nog lastiger in cijfers vangen. De site openbare internetconsultatie geeft lang niet altijd een samenvatting of inhoudelijke analyse van de reacties. De plicht om te reageren op de consultaties door middel van een consultatiedocument wordt slecht nageleefd. Maar door de Wet open overheid wordt de verwerking van de reacties sinds 2022 wel eerder getoond door directe openbaarmaking van het aan de Raad van State gezonden concept. Ook is uit de bijgevoegde documenten op de website vaak niet goed op te maken hoe het wets-

11 Op basis van eigen telling van de honderd laatste consultaties die in 2022 zijn geplaatst.

12 <https://advance.lexis.com/search>, zoek op internetconsultatie.

voorstel zich verder heeft ontwikkeld. Daarvoor moet je zelf gaan zoeken naar de memorie van toelichting in de parlementaire documenten of de wetgevingskalender. Nu kunnen burgers in de wetgevingskalender wel opzoeken welke wetten in wording zijn en dan doorklikken naar de website internetconsultatie.<sup>13</sup> Maar er is nog geen mogelijkheid om vanuit internetconsultatie door te linken naar de wetgevingskalender. Daar wordt wel aan gewerkt.

#### 4. Gebruik en effect van internetconsultatie door Kamerleden

Een opvallende ontwikkeling is dat Tweede Kamerleden niet alleen het kabinet met moties aanzetten tot bredere consultatie, maar zelf de website internetconsultatie ook steeds vaker zijn gaan gebruiken. Tot en met 2022 liepen er 42 consultaties. Dit is een behapbaar aantal om binnen het bestek van dit artikel het gebruik, het effect en de doorwerking nader te onderzoeken. Zie ook de tabel met het aantal geconsulteerde initiatiefwetsvoorstellen van Kamerleden.

**Tabel 1** *Het aantal geconsulteerde initiatiefwetsvoorstellen en de reacties daarop*

Jaar	Consultaties	Openbare reacties
2013	1	56
2014	1	15
2015	0	0
2016	1	360
2017	2	7
2018	7	227
2019	4	195
2020	15	1048
2021	5	284
2022	6	12.432

VVD-Kamerleden Van der Steur en Dijkhoff waren in 2013 en 2014 de eersten die hun weg naar de internetconsultatie wisten te vinden om de eigen initiatiefwetsvoorstellen te toetsen. De procedure om een eigen wetsvoorstel in consultatie te brengen bleek voor individuele Kamerleden erg tijdrovend. Van der Steur kreeg 56 openbare reacties op zijn wetsvoorstel mediation en reageerde met een half A4 wat hij had gewijzigd, geschrapt en verduidelijkt.<sup>14</sup> Het voorstel van Van der Steur over mediation werd ingetrokken toen hij minister werd. In juli 2016 heeft de regering, voortbouwend op het voorstel van Van der Steur, de Wet bevordering mediation in consultatie gebracht. Een voorstel dat volgens kritische bespreking in het NJB op-

13 <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/OverviewInWording>.

14 <https://internetconsultatie.nl/mediation/berichten>.



A.M. Bokhorst

vallend slordig was geredigeerd en tal van inconsistenties bevatte.<sup>15</sup> Kamerlid Dijkhoff kreeg negentien reacties, waarvan vijftien openbaar op zijn wetsvoorstel aanpak woonoverlast en hij reageerde met negen regels om zijn wijzigingen toe te lichten.<sup>16</sup> Zijn initiatiefwetsvoorstel droeg hij toen hij staatssecretaris werd over aan VVD-Kamerlid Tellegen waarna het in 2017 werd aangenomen.<sup>17</sup>

Vanaf 2018 werd internetconsultatie steeds vaker gebruikt voor gezamenlijke initiatiefwetsvoorstellen van groepen Kamerleden. Voorstellen gaan vaak over brede maatschappelijke thema's en ogen minder technisch dan het gemiddelde departementale wetsvoorstel. Ze bevinden zich vooral op het sociaal domein, het veiligheidsdomein en het ruimtelijke domein. Partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum maken er meer gebruik van dan aan de rechterkant. De mate waarin de consultaties openbare reacties uitlokken, verschilt zeer, van nul tot 12.199. Dertien van de 42 consultaties krijgen minder dan tien reacties en zeven meer dan honderd. Initiatiefnemers schrijven vaak zelf organisaties aan, maar krijgen ook veel spontane reacties van burgers. De onlinetoelichting op het voorstel is vaak uiterst beknopt. Naast het wetsvoorstel ligt ook de memorie van toelichting voor. Slechts in drie gevallen hadden Kamerleden ook de vragen doorlopen van het Beleidskompas (Integraal Afwegingskader voor Beleid en Wetgeving).

**Tabel 2**      *Overzicht van de initiatiefwetsvoorstellen van Kamerleden*

Jaar	Initiatiefwetsvoorstel	Partijen	Openbare reacties
2013	mediation	VVD	56
2015	aanpak woonoverlast	VVD	15
2016	kleine klassen	SP	360
2017	strafbaar stellen van seksuele intimidatie	PvdA	2
2017	afschaffing voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing voorwaardelijke veroordeling	SGP	5
2018	bestuurlijk verbod rechtspersonen	PvdA, CDA, VVD, CU, SGP	8
2018	voldoende betaalbare woningen	PvdA, SP, GL	1
2018	gelijke beloning van vrouwen en mannen	PvdA, GL, SP, 50PLUS	0
2018	vergroten inspraak deelnemers pensioen over uitsluitingenbeleid en verantwoord beleggingsbeleid	D66	22
2018	verbetering informatie en ondersteuning bij ongewenste zwangerschap	SGP	47
2018	afschaffing lerarenregister	SGP & SP	130
2018	stop de CO <sub>2</sub> -uitsloot uit veen	GL	19
2019	transparantieregister zorg	PvdA	12

15 K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.D. Tolsma, 'De Wet bevordering mediation en het bestuursrecht. Ook symboolwetgeving verdient de nodige zorg', *NJB* 2016/1845.

16 <https://internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast/details>.

17 [www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vjmtmxo29cti](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vjmtmxo29cti).



Tabel 2 (Vervolg)

Jaar	Initiatiefwetsvoorstel	Partijen	Openbare reacties
2019	handhaving kraakverbod	VVD & CDA	152
2019	recht op onbereikbaarheid	PvdA	22
2019	aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling	GroenLinks, SP, PvdA	9
2020	vertrouwenspersonen	GroenLinks	30
2020	strafbaarstelling Leeftijdscriminatie	50 plus	10
2020	democratisering waterschappen	GroenLinks	770
2020	hatecrimes	GroenLinks & CU	6
2020	eerlijk delen	SP	11
2020	eerlijk beslissen	SP	0
2020	eerlijker inkomen	SP	13
2020	indexering minimumloon	SP	4
2020	invloed van zorgverleners	GroenLinks & VVD	54
2020	werken waar je wil	D66 & GroenLinks	25
2020	strafbaar stellen publicatie beelden van slachtoffers	CDA, PvdA & GL	6
2020	verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid OM	D66	0
2020	invoering leerrecht	D66	76
2020	wijziging van de Rijsoctrooiwet 1995	GroenLinks & PvdA	14
2020	klimaatwet 1.5	PvdD	29
2021	verbod nachtluchten	GroenLinks	178
2021	vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand	CU, D66, CDA, GL, SP & PvdA	17
2021	slachttaks	PvdD	0
2021	beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders in het buitenland	D66	80
2021	vervroegd stemmen in het stemlokaal	D66 & PvdA	9
2022	vuurwerkverbod	GroenLinks & PvdD	12.199
2022	strafbaarstelling conversiehandelingen	D66, VVD, PvdA, GL, SP PvdD.	60
2022	maatwerk bij terugvordering	CU, PvdA, CDA, D66, SP, GL	12
2022	defensiewet	SGP, VVD en CDA	26
2022	nationaal opkoopverbod	GroenLinks & PvdA	21
2022	eerlijke huur	GroenLinks	114

A.M. Bokhorst

### *Internetconsultatie als beoordelingscriterium van de Raad van State*

Het toenemend gebruik van internetconsultatie bij initiatiefwetsvoorstellen komt ook door de toetsing bij de Raad van State, die kijkt of voorstellen ter consultatie hebben voorgelegd. Zo stelt de Afdeling advisering van de Raad van State in 2020 bij een wetsvoorstel voor een vuurwerkverbod voor consumenten van de Kamerleden Klaver (GroenLinks) en Ouwehand (Partij voor de Dieren) dat:

‘uit de toelichting niet blijkt of er een internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Gelet op de gevolgen voor de handhaving is het van belang dat betrokken organisaties (zoals de vuurwerkbranche, de politie, het Openbaar Ministerie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Inspectie Leefomgeving en Transport) in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken.’

De Afdeling adviseert de initiatiefnemers om betrokken partijen alsnog om een consultatiereactie te verzoeken.

De initiatiefnemers erkennen dat het belangrijk is om de zienswijze van betrokken organisaties mee te nemen in het voorstel en brengen het wetsvoorstel alsnog in internetconsultatie.<sup>18</sup> Wat volgt zijn 14.907 reacties waarvan 12.199 openbare reacties in 2022. Dat zijn dus niet alleen reacties van organisaties, maar vooral ook burgers. Een rapport dat deze reacties classificeert en hanteerbaar maakt, ontbreekt. Ook een memo van verwerking van de reacties ontbreekt. Om te weten wat er met hun reactie is gebeurd, moeten de mensen zelf gaan zoeken in de parlementaire stukken.<sup>19</sup> Vooral de tegenstanders van het vuurwerkverbod hebben zich gemeld. Waar de initiatiefnemers meer dan 670.000 positieve reacties van organisaties en particulieren tegenover plaatsen, die het Vuurwerkmanifest vanuit de medische zorg- en dierenwelzijnsorganisaties hebben ondertekend. De professionals ondersteunen in de consultatie de persoonlijke ervaringen en observaties van de voorstanders. De initiatiefnemers voelen zich door de consultatie gesterkt in hun voorstel.<sup>20</sup>

### *Weinig zicht op doorwerking van consultaties*

Wat opvalt, is dat van de 42 consultaties vanuit de Tweede Kamer, maar vijf keer een reactie is gepubliceerd over de opbrengst en doorwerking van de consultatie. Dat roept de vraag op hoe Kamerleden omgaan met de consultatie en hoe die doorwerkt in het wetsvoorstel. Bij het wetsvoorstel van Kamerleden Nijboer (PvdA), Beckerman (SP) en Smeulders (GroenLinks) voor voldoende betaalbare woningen, reageerden in 2018 vrijwel alleen professionele organisaties en maakte niemand zijn reactie openbaar.<sup>21</sup> De consultatie leidde wel tot een inhoudelijke reactie en

18 Raad van State 19 maart 2020, nr. W04.20.0026/I (<https://internetconsultatie.nl/vuurwerkverbod/b1#sectie-waarkuntuopreageren>).

19 Er staat een overzicht van de voortgang van het voorstel op de website van de Eerste Kamer: [www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35386\\_initiatiefvoorstel\\_klaver\\_en#p1](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35386_initiatiefvoorstel_klaver_en#p1).

20 *Kamerstukken II* 2021/22, 35386, nr. 6, p. 8-10 (gewijzigde MvT).

21 <https://internetconsultatie.nl/betaalbarewoningen>.

aanpassing van het voorstel.<sup>22</sup> Uiteindelijk werd het wetsvoorstel in juni 2022 bij stemming verworpen.<sup>23</sup>

PvdA-Kamerlid Ploumen reageerde in 2019 met tien pagina's inhoudelijke reactie op de twaalf openbare consultaties van overwegend aangeschreven organisaties op het conceptinitiatiefwetsvoorstel Wet transparantieregister Zorg.<sup>24</sup> Inmiddels is het wetsvoorstel overgedragen aan collega-Kamerlid Kuiken en nog steeds in voorbereiding.<sup>25</sup> Een aanvulling op artikel 23 van de Grondwet met een acceptatieplicht van kinderen leidde in 2021 tot 50 reacties waarvan 36 openbaar. PvdA-Kamerlid De Hoop reageert met zes pagina's inhoudelijke reactie en gebruikt de consultaties vooral ter verduidelijking van zijn memorie van toelichting.<sup>26</sup> De Raad van State adviseerde om af te zien van een acceptatieplicht en het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.<sup>27</sup>

Hoe zit het met de reacties op de andere 39 wetsvoorstellen? Bij nadere verkenning blijken Kamerleden die na consultatie een aangepast wetsvoorstel indienen in de Tweede en Eerste Kamer wel te reageren op de consultatie in een paragraaf in hun memorie van toelichting. Dat document wordt alleen meestal niet gepubliceerd op de site internetconsultatie.nl, maar op die van de Eerste en/of Tweede Kamer. Het kan zijn dat de deelnemers nog een mailing ontvangen als ze hebben aangegeven op de hoogte te willen blijven van nieuwe ontwikkelingen rond de consultatie. Nieuwe ontwikkelingen kunnen vaak lang duren en van veel voorstellen hoor je na verloop van tijd weinig meer. Kamerleden zullen het ook niet hoog van de toren blazen als ze na jaren voorbereiding hun initiatiefvoorstel intrekken wegens gebrek aan juridische onderbouwing of politiek draagvlak.

Kortom, het blijkt veel werk voor Kamerleden om een initiatiefwetsvoorstel in te dienen en in consultatie te brengen. Kamerleden adresseren met hun initiatiefvoorstellen vaak grote maatschappelijk relevante thema's en krijgen soms veel reactie via internetconsultatie. Hoewel de standaardoptie bij internetconsultatie nu op 'openbaar maken' is gezet, is helaas nog altijd een deel van de reacties niet-openbaar, waardoor niet goed is na te gaan hoe die reacties zijn gewogen en verwerkt. Maar weinig wetsvoorstellen halen de eindstreep en vaak maakt de initiatiefnemer dat zelf niet meer in functie als Kamerlid mee. Uit het gebruikersonderzoek (2016) bleek dat het voor geconsulteerden te vaak onvoldoende zichtbaar is wat er met de reacties gedaan wordt.<sup>28</sup> De kritiek op het ontbreken van een toegankelijke publieke reactie en het ontbreken van voortgangsinformatie geldt zeker ook voor de parlementaire internetconsultaties. Dus of parlementaire consultaties bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in het wetgevingsproces is maar zeer de vraag.

22 *Kamerstukken II* 2017/18, 34974, nr. 3, p. 3.

23 [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2021-2022/91#83808e68](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/91#83808e68).

24 <https://internetconsultatie.nl/transparantieregister>.

25 [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z04593&dossier=35410](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z04593&dossier=35410).

26 <https://internetconsultatie.nl/grondwetswijziging>.

27 [www.raadvanstate.nl/adviezen/@127314/w01-21-0300/](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/@127314/w01-21-0300/).

28 Broek e.a. 2016, p. 7.

## 5. Gebruik van internetconsultatie voor bestaande regelgeving

In de Regulatory Policy Outlook 2021 van de OESO staat dat Nederland niet beschikt over websites voor het publiek om opmerkingen te maken over bestaande regelgeving.<sup>29</sup> De vraag is of zo'n mogelijkheid in de behoefte van burgers zou voorzien. In 2021 is de internetconsultatiewebsite gebruikt om hardvochtige effecten van bestaande wetgeving in kaart te brengen.<sup>30</sup> Daarom is het zinvol om te kijken naar het gebruik, het bereik en het effect van die internetconsultatie.

Het rapport 'Ongekend onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) liet eind 2020 zien dat hardvochtigheden in de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan, burgers ernstig in de problemen kunnen brengen.<sup>31</sup> In de kabinetsreactie van 15 januari 2021 kondigde het kabinet-Rutte III aan actief te gaan monitoren hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitpakt voor burgers en in te grijpen waar dat nodig is.<sup>32</sup>

Kamerleden Ploumen (PvdA) en Jetten (D66) constateerden in een motie van 19 januari 2021 dat bestaande wetgeving op tal van terreinen hardvochtig uitpakt voor mensen. De motie verzocht het kabinet een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop dit voorkomt en voorstellen te doen om hardheidsclausules in de verschillende wetten op te nemen.<sup>33</sup> Ook de Tweede Kamer nam op 26 januari 2021 een motie van het lid Omtzigt aan waarin het kabinet werd gevraagd om met een externe partij een onderzoek uit te voeren om wetten en regelingen door te lichten waarin (de uitvoering van) de wet door de overheid (potentiele) hardvochtige effecten heeft op groepen burgers. De motie riep op om hierbij in ieder geval te laten kijken naar de Participatiewet, het persoonsgebonden budget (pgb) en de wetten die het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) uitvoert.<sup>34</sup>

Het kabinet kwam in reactie op de motie-Ploumen en Jetten in februari 2022 met de openbare internetconsultatie 'Help ons wetten en regels te verbeteren die mensen ernstig in de knel brengen'.<sup>35</sup> Daarop kwamen 403 reacties waarvan 299 openbare reacties. Vooral op het terrein van sociale zaken (157) kwamen veel reacties over onder meer de Participatiewet, de Wet inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. Opgehaalde signalen zijn in te delen in verschillende categorieën: toegang tot en hoogte van de uitkering; verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen; samenloop wet- en regelgeving; algemene knelpunten.

29 [www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&\\_csp\\_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oe.cd&itemContentType=book](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/7/26/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oe.cd&itemContentType=book)

30 [www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1#intro-kop](http://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1#intro-kop).

31 [www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf).

32 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht).

33 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 24.

34 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 13.

35 [www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1#intro-kop](http://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1#intro-kop), [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/eindrapport-hardvochtige-effecten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/eindrapport-hardvochtige-effecten).

Conform de motie-Omtzigt namen de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de reacties mee in een bredere inventarisatie van onderzoeksbureau Panteia over de hardvochtige effecten van wetgeving in het sociaal domein.<sup>36</sup> Naast het onderzoek van Panteia verscheen er ook een rapport 'Participatiewet in Balans' waarin vergelijkbare knelpunten en oplossingsrichtingen werden benoemd.<sup>37</sup> Ook kwamen er trajecten om hardvochtige effecten in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) tegen te gaan, om het handhavinginstrumentarium te herijken en de Fraudewet te herzien. SZW werkt aan vereenvoudiging van de socialezekerheidswetgeving<sup>38</sup> en doet ook mee aan het interdepartementale traject Werk aan uitvoering.<sup>39</sup> Naast de internetconsultatie over de hardvochtige effecten van sociale wetgeving lopen er dus ook allerlei interactieve onderzoeken en beleidstrajecten, waarbij professionals en ervaringsdeskundigen in online en fysieke consultatiebijeenkomsten praten over hun ervaring met wetgeving in de praktijk.<sup>40</sup> Professionals in het sociale domein hebben in allerlei gremia gepraat over de knelpunten rondom de Participatiewet. Tijdens een rondetafelbijeenkomst met de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek naar jongeren in de bijstand gaven deelnemers aan soms wel moe te worden van al die consultatietrajecten. Hoewel ze voorzichtige verbetering zien in de toon en taal van beleid en wetgeving, zien ze geen wezenlijke verandering in de onderliggende beleidsvooronderstellingen en mensbeelden.<sup>41</sup> Al sinds 2019 liggen er rapporten waarin staat dat de Participatiewet onvoldoende aansluit bij uitvoeringspraktijken en berust op verkeerde aannames. Zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bij de eindexamen van de Participatiewet in 2019 dat de aannames in de wet niet blijken te kloppen met de praktijk. Zo is niet iedereen in staat om te werken en heeft de overgang van verschillende wetten naar één Participatiewet niet geleid tot minder complexiteit. Verder is een deel van de doelgroep niet in beeld.<sup>42</sup> Het idee van de decentralisaties was dat de gemeentelijke overheid meer nabij burgers zou staan en dus beter sociale taken zou kunnen uitvoeren. In het onderzoek *Klachten uit zicht, mensen buiten beeld* (2019) over beschut werken gaf de Nationale ombudsman aan dat met de invoering van de Participatiewet de overheid juist meer op afstand van de burger is komen te staan dan dichterbij. Dat komt onder meer doordat gemeenten hun wettelijke taken op dit gebied vrijwel zonder uitzondering overgedragen hebben aan gemeenschappelijke regelingen en sociaalwerkbetrieben. Het is dan onduidelijk bij wie de burger moet zijn met een probleem of klacht.

36 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/07/aanbieding-rapport-hardvochtige-effecten-van-overheidshandelen-voor-burgers-binnen-de-sociale-zekerheid](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/07/aanbieding-rapport-hardvochtige-effecten-van-overheidshandelen-voor-burgers-binnen-de-sociale-zekerheid).

37 *Kamerstukken II 2021/22*, 34352, nr. 253.

38 *Kamerstukken II 2021/22*, 26448, nr. 682.

39 *Kamerstukken II 2021/22*, 29362, nr. 308.

40 R. Oomkes e.a., *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, Panteia 2022, p. 154-162.

41 Nationale ombudsman, *Sociale minima in de knel*, Den Haag 2022, p. 20.

42 [www.scp.nl/actueel/nieuws/2019/11/15/doelstellingen-participatiewet-nauwelijks-behaald](http://www.scp.nl/actueel/nieuws/2019/11/15/doelstellingen-participatiewet-nauwelijks-behaald).

In december 2022 gaven de ministers Van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Schouten voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan bij de uitvoering van de sociale zekerheid meer uit te willen gaan van vertrouwen in mensen.<sup>43</sup> In de kabinetsreactie op het rapport 'Hardvochtige effecten van overheids-handelen voor burgers binnen de sociale zekerheid' van Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht gaven de ministers aan dat de balans in regelgeving de afgelopen jaren doorgeslagen is naar handhaving en fraudebestrijding. Ze kondigen daarom meerdere maatregelen aan om meer te kijken naar individuele omstandigheden. Minister Schouten kwam met ruim twintig maatregelen die de Participatiewet meer in balans moeten brengen. Zo wordt de opstap naar werk gemakkelijker, mogen bijstandsgerechtigden giften ontvangen tot € 1.200 en komen er ruimere mogelijkheden voor het geven van mantelzorg.<sup>44</sup> De uitgebreide consultatiepraktijken en discussiebijeenkomsten rond de Participatiewet hebben geleid tot ruim twintig verbetervoorstellen,<sup>45</sup> maar niet tot aanpassing van de vooronderstellingen en het onderliggende mensbeeld. De minister maakt zelf onderscheid tussen aanpassingsvoorstellen voor wijziging van de Participatiewet op de korte termijn en het door experts laten verkennen van mogelijke fundamentele maatregelen op langere termijn. Zo is voor het herijken van de hoogte en systematiek van het bestaansminimum de Commissie sociaal minimum ingesteld. Verder loopt er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging sociale zekerheid en een herijking van het evenredigheidsbeginsel binnen de Algemene wet bestuursrecht.<sup>46</sup>

De gewijzigde Participatiewet die dit voorjaar in internetconsultatie komt, blijft uitgaan van een rationeel mensbeeld dat het participatievermogen van mensen in een kwetsbare positie systematisch overschat. Zo noemt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het een gemiste kans dat overheden nog niet samen zijn gestart met het werk maken van structurele verbeteringen van de bestaanszekerheid van huishoudens en de daadwerkelijke vervolgstappen hierop.<sup>47</sup> CPB heeft laten zien dat de armoede in 2024 zal stijgen naar 5,8% van de bevolking, doordat conform de huidige beleidsuitgangspunten een aantal tijdelijke inkomensmaatregelen voor de laagste inkomens volgend jaar eindigen.<sup>48</sup>

## 6. Mensbeelden maatschappelijk ter discussie gesteld

Het is van belang om bij consultatie van nieuwe en bestaande wetten niet alleen de instrumentele doel-middelrelaties en de analytische oorzaak-gevolgrelaties maatschappelijk te toetsen, maar ook de normatieve beginsel-normrelaties te explicite-

43 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/18/kabinet-wil-bij-uitvoering-sociale-zekerheid-meer-uitgaan-van-vertrouwen](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/18/kabinet-wil-bij-uitvoering-sociale-zekerheid-meer-uitgaan-van-vertrouwen).

44 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/28/meer-vertrouwen-en-hulp-richting-werk-voor-bijstandsgerechtigden](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/28/meer-vertrouwen-en-hulp-richting-werk-voor-bijstandsgerechtigden).

45 *Kamerstukken II* 2021/22, 34352, nr. 253.

46 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/28/meer-vertrouwen-en-hulp-richting-werk-voor-bijstandsgerechtigden](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2022/11/28/meer-vertrouwen-en-hulp-richting-werk-voor-bijstandsgerechtigden).

47 <https://vng.nl/nieuws/een-stapje-richting-meer-balans-in-de-participatiewet>.

48 CPB, *Centraal economisch plan 2023*. [www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2023#](http://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2023#).

ren. Vaak worden normatieve uitgangspunten in wetgeving als politiek gegeven beschouwd, maar als het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreekt, zal het lastig zijn om wetgeving spontaan te laten werken in de praktijk.<sup>49</sup> Het is ook lastig voor ambtenaren om hun eigen morele kompas uit te schakelen om dergelijke wetgeving uit te kunnen voeren en te handhaven en kritische signalen van burgers en professionals daarbij te negeren.<sup>50</sup>

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) liet in 2021 in het essay *Machtige mensbeelden* zien hoe hardnekkig politieke overtuigingen kunnen zijn.<sup>51</sup> Zoals het idee dat de bijstand als vangnet om armoede te voorkomen niet langer op liefdadigheid gebaseerd mocht zijn. Eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving verstarren mensbeelden volgens de RVS in de bureaucratische logica van onze verzorgingsstaat:

‘Wat begint als een opvatting over het leven en het gedrag van burgers, verwordt tot een algemeen geldende standaard waarvan nog maar moeilijk af te wijken is. Kritische debatten, bijvoorbeeld over mogelijk frauderende burgers, hebben in de afgelopen jaren een grote invloed gehad op hoe burgers worden benaderd door de overheid.’

De Nationale ombudsman kreeg na de toeslagenaffaire extra middelen om signalen van burgers nog beter te ontsluiten, zodat beleidsmakers de rapporten beter kunnen benutten bij het maken van wet- en regelgeving.<sup>52</sup> Het kabinet beschouwde de Nationale ombudsman zelfs als een ‘veiligheidsslot’ voor mensen in zeer schrijnende situaties.<sup>53</sup> De rol van de ombudsman is om als onpartijdige, reflectieve en nabije organisatie voor burgers en professionals met de scherpe blik van de kritische buitenstaander zwakke plekken in het functioneren van de overheid bloot te leggen en zo overheidsorganisaties aan te zetten tot verbetering.<sup>54</sup>

In zijn recente analyse *Sociale minima in de knel* gaf de Nationale ombudsman aan dat veel schrijnende situaties van burgers voortkomen uit slechte wetten die uitgaan van verkeerde beleidsvooronderstellingen:

‘De maatschappelijke druk om meer fundamentele stelselwijzigingen door te voeren neemt toe.<sup>55</sup> Het vertrouwen van burgers in het sociale gezicht van de overheid staat onder druk, nu mensen hun bestaanszekerheid uit allerlei potjes bij elkaar moeten schrapen. Op papier hebben we het vaak goed geregeld, maar in de praktijk krijgen mensen niet waar ze recht op hebben. Of kost het

49 A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2014, p. 397.

50 [www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/07/16/kompas-ambtelijk-leiderschap](http://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/07/16/kompas-ambtelijk-leiderschap).

51 [www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2021/12/13/mensbeelden](http://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2021/12/13/mensbeelden).

52 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 60.

53 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 49.

54 A.M. Bokhorst, ‘De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht’, *Beleid en Maatschappij* 2021, (48) 4.

55 <https://nos.nl/artikel/2433609-mensen-met-arbeidsbeperking-buitengesloten-door-wetgeving-achter-geraniums>.



A.M. Bokhorst

zoveel moeite en leidt het tot zoveel administratieve rompslomp dat het niet realistisch is dit van een burger te verlangen. Er zitten allerlei aannames in het sociale beleid dat mensen liquide middelen hebben, periodes kunnen overbruggen, redzaam zijn, maar de sociale praktijk laat zien dat dat meestal niet zo is.<sup>56</sup>

De WRR concludeerde in 2017 dat stressvolle omstandigheden maken dat ook normaal gesproken redzame burgers in de problemen komen. Ze verliezen het overzicht en de motivatie en stellen daardoor beslissingen uit of maken verkeerde keuzes.<sup>57</sup> *Life events*, zoals migratie naar een ander land of gezondheidsproblemen, beperken het doenvermogen. Het kinderopvangtoeslagensysteem gaat bijvoorbeeld uit van de verkeerde veronderstelling dat mensen in het spitsuur van hun leven maandelijks hun soms wisselende werktijden doorgeven. De terugvorderingen bij fouten hebben grote gevolgen gehad voor grote groepen ouders. De overheid doet er goed aan om meer rekening te houden met het doenvermogen van burgers. Daartoe ontwikkelde de WRR een uitgebreide doenvermogenstoets.<sup>58</sup> Daarom is het van groot belang dat ambtenaren, ministers en Kamerleden bij consultatie voor wetsvoorstellen beleidsveronderstellingen expliciteren en toetsen. Dat kan door actief op zoek te gaan naar onderbelichte groepen en kwetsbare belangen. Of door de kennis over deze doelgroepen en belangen te benutten die beschikbaar is via uitvoeringstoetsen, ombudsman- en toezichtonderzoeken. Deze kennis is in toenemende mate beschikbaar, maar klinkt vaak nog onvoldoende door in wetsvoorstellen. Ook is de verplichte beantwoording van vragen uit het Beleidskompas nog lang niet bij alle internetconsultaties beschikbaar.<sup>59</sup>

## 7. Conclusie: benut internetconsultatie voor realistische beleidsvooronderstellingen

De laatste evaluatie van het instrument openbare internetconsultatie in 2016 liet zien dat de overheid met internetconsultatie vooral hoogopgeleiden bereikt. Kabinet en Kamer streven naar het verbreden van het bereik van internetconsultatie, maar monitoren het doelbereik niet systematisch. Dit artikel laat door middel van turven en tellen zien dat het gebruik en bereik van departementale en parlementaire internetconsultaties blijft stijgen. Ook wordt internetconsultatie inmiddels gebruikt voor bestaande regelgeving, zoals bij de herziening van de Participatiewet. Helaas moeten burgers en professionals vaak nog steeds zelf achterhalen wat er met hun inbreng is gebeurd. Ook blijft het lastig voor de overheid om uit te gaan van een realistisch burgerperspectief en onrealistische beleidsvooronderstellingen te veranderen. Vaak beschouwt de wetgever de normatieve uitgangspunten in wet-

56 Nationale ombudsman 2022, p. 20.

57 WRR, *Weten is nog geen doen. Naar een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017, p. 141.

58 [www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen](http://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen).

59 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/20/tk-het-kompas-voor-kwaliteit-in-de-beleidsvoorbereiding-iak-wordt-beleidskompas](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/20/tk-het-kompas-voor-kwaliteit-in-de-beleidsvoorbereiding-iak-wordt-beleidskompas).

geving als politiek gegeven. Maar als het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreekt, zal het lastig zijn om wetgeving spontaan te laten werken in de praktijk.

De toeslagenaffaire heeft de departementale en parlementaire wetgever geleerd dat het cruciaal is om beleid en uitvoering te ontwerpen vanuit een realistisch perspectief van het doenvermogen van burgers: waar hebben burgers behoefte aan en hoe ontwikkel je beleid dat via normale, begrijpelijke systemen kan worden uitgevoerd?<sup>60</sup> Het werken aan een breder bereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen kan helpen om het perspectief van burgers centraler te stellen in wetgeving. Maar deze consultatie kan pas bijdragen aan betere wetgevingskwaliteit en meer vertrouwen van burgers als de wetgever ook bereid is om onrealistische vooronderstellingen fundamenteel te herzien. Dat geldt dus ook voor de vooronderstelling dat internetconsultatie zelf leidt tot meer betrokkenheid en zeggenschap van burgers bij wetgeving.

Wetgevers kunnen zich het burgerperspectief meer eigen maken door in dialoog te gaan met geconsulteerden en hen uit te nodigen om met de scherpe blik van de buitenstaander zwakke plekken in het wetsvoorstel bloot te leggen.<sup>61</sup> Bij de consultatie van nieuwe beleids- en wetsvoorstellen loont het om niet alleen belanghebbenden en professionals inspraak te geven, maar ook actief op zoek te gaan naar direct betrokkenen.<sup>62</sup> Inmiddels kan je geen congres in het sociale domein meer bezoeken zonder dat er ervaringsdeskundigen op het podium staan. De stem van de ervaringsdeskundige klinkt steeds luider, maar dat wil nog niet zeggen dat ze ook gehoord worden.<sup>63</sup>

Hoogopgeleide bewindslieden, ambtenaren en Kamerleden kennen in hun kennis- en vriendenkring meestal niemand meer met een bijstandsuitkering. Dat maakt het moeilijk om sociale wetgeving zoals de Participatiewet te herzien. Contact met burgers en intermediaire professionals via (internet)consultatie kan helpen om tijdig signalen op te halen waar maatschappelijke uitkomsten ongewenst zijn en publieke belangen in de knel komen. Consultatie bij de invoeringstoets na één jaar kan helpen om veel eerder knellende wetgeving bij te stellen, maar vergt wel goede terugkoppeling vanuit de uitvoeringspraktijk en politieke bereidheid tot herziening van onrealistische beleidsvooronderstellingen.

60 Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2021 De burger kan niet wachten*, Den Haag 2022; *Kamerstukken II 2021/22*, 36046, nr. 2 p. 3.

61 Zie ook Bokhorst 2014, *Bronnen van legitimiteit*, p. 115.

62 Zie ook WRR, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Den Haag: WRR 2013, p. 54.

63 [www.socialevraagstukken.nl/dossiers/ervaringsdeskundig/](http://www.socialevraagstukken.nl/dossiers/ervaringsdeskundig/). En [www.movisie.nl/artikel/participatielezing-2022-tim-s-jongers-jullie-zouden-me-tien-jaar-geleden-nog-geen-vijftig](http://www.movisie.nl/artikel/participatielezing-2022-tim-s-jongers-jullie-zouden-me-tien-jaar-geleden-nog-geen-vijftig).

A.M. Bokhorst

**Bijlage met de cijfers bij de gemaakte figuren***Tabel bij figuur 1*

<b>Jaar</b>	<b>Internetconsultaties</b>
2010	58
2011	62
2012	53
2013	62
2014	133
2015	150
2016	198
2017	152
2018	208
2019	269
2020	320
2021	292
2022	295

*Tabel bij figuur 2*

<b>Ministerie</b>	<b>Aantal consultaties</b>
Algemene Zaken	12
Buitenlandse Zaken	17
Defensie	29
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	88
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	170
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	207
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	253
Financiën	299
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	347
Infrastructuur en Waterstaat	353
Justitie en Veiligheid	425
Economische Zaken en Klimaat	444

*Tabel bij figuur 3*

<b>Vergaderjaar</b>	<b>Verwijzing in parlementaire documenten naar internetconsultatie</b>
2002-2003	2
2003-2004	7
2005-2006	5
2006-2007	16
2007-2008	42
2008-2009	33
2009-2010	54
2010-2011	120
2011-2012	129
2012-2013	158
2013-2014	269
2014-2015	342
2015-2016	464
2016-2017	481
2017-2018	499
2018-2019	711
2019-2020	853
2020-2021	994
2021-2022	1056