

# **Praten met het publiek**

## Ontwikkelingen op het terrein van publieksraadpleging in het levensmiddelenbeleid

J.P. Folbert  
V. Beekman  
J.C. Dagevos

Projectcode 62710

Maart 2003

Rapport 6.03.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Praten met het publiek; ontwikkelingen op het terrein van publieksraadpleging in het levensmiddelenbeleid.

Folbert, J.P., V. Beekman en J.C. Dagevos

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 6.03.04; ISBN 90-5242-806-9; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

67 p., fig., tab.

Dit rapport stelt de vraag op welke wijze het Nederlandse publiek geraadpleegd kan worden in levensmiddelenbeleid en -wetgeving, waarbij voldaan moet worden aan de vereisten van openbaarheid, transparantie en effectiviteit. Het rapport formuleert in die zin aanbevelingen over de mogelijkheden om invulling te geven aan artikel 9 van de General Food Law. Geconcludeerd wordt dat het Ministerie van LNV met een versterking van de bestaande raadplegingsfora in het Regulier Overleg Warenwet en het Consumentenplatform goeddeels aan artikel 9 van de General Food Law zou kunnen voldoen.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Afbakening	13
1.3 Onderzoeksvraag	14
1.4 Onderzoeksopzet en hoofdstukindeling	15
<b>2. Begrippen- en analysekader</b>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Raadpleging van publiek	16
2.3 Openbare, transparante en effectieve raadpleging	20
2.4 Analyse kader	22
<b>3. Analyse: raadpleging openbaar, transparant en effectief?</b>	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Regulier Overleg Warenwet (ROW)	24
3.3 Totstandkoming Kaderwet diervoeders	30
3.4 Codex vooroverleggen	34
3.5 Consumentenplatform LNV	38
3.6 Publiek debat Eten en Genen	42
3.7 Digitaal debat Future of Food	48
3.8 Conclusies	51
<b>4. Conclusies</b>	54
<b>5. Aanbevelingen</b>	59
<b>Literatuurlijst</b>	61
<b>Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden</b>	65
<b>Bijlage 2 Vragenlijst</b>	67



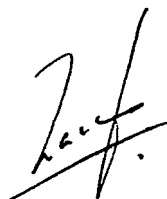
## Woord vooraf

Alom wordt erkend dat de maatschappij niet meer 'van boven af' maak- en bestuurbaar is, maar dat de overheid één van de vele sturende actoren in het maatschappelijk veld is. Ze is voor het maken, uitvoeren en handhaven van beleid afhankelijk van diegenen die het beleid moeten uitvoeren en handhaven. Tevens is ze, indien beleid wil slagen, afhankelijk van de kennis en steun van de doelgroepen van beleid. Aan de andere kant worden burgers steeds mondiger, zijn ze beter geïnformeerd en verwachten ze van de overheid dat die hun visies, meningen en kennis mee laat wegen in de besluitvorming. Burgers eisen een grotere mate van transparantie en verantwoording van de overheid en in toenemende mate willen burgers betrokken zijn in de vorming van beleid.

Dit is ook zo op het terrein van levensmiddelen en voedselveiligheid. De General Food Law (een Europese verordening) stelt dat het publiek op een openbare en transparante wijze geraadpleegd dient te worden. Voor LNV is dit aanleiding om te laten onderzoeken op welke wijze voldaan kan worden aan dit beginsel en of LNV er aan voldoet. Om deze vragen te beantwoorden zijn zes case studies geanalyseerd en is een groot aantal personen geïnterviewd.

Ik wil de volgende geïnterviewden bedanken voor hun medewerking: Dirk-Jan Jans (LNV), Niels Berg (LNV), Sandra Heumer (LNV), Anja van der Neut (LNV), Marjolein Sonnema (LNV), Tim Verhoef (LNV), Francine Kiewiet de Jonge-Lulofs (LNV), Bart Beer (VWS), Gerard Kramer en Annemiek van der Laan (Consumentenbond), Jan Droogh (VAI), Jan Gutteling (Universiteit Twente), Michiel Korthals (Wageningen UR), Wijnand Wiegeraadt (Nevedi) en Guido Enthoven (IMI). Tot slot wil ik Suzanne Bont, als opdrachtgever, bedanken voor haar constructieve bijdragen.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen directeur LEI B.V.







# Samenvatting

## *Aanleiding*

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de mogelijkheden om invulling te geven aan Artikel 9 van de General Food Law (GFL) in Nederland. Dit artikel stelt dat

'het publiek bij de opstelling, beoordeling en herziening van de levensmiddelenwetgeving rechtstreeks of via representatieve organen op een openbare en transparante wijze geraadpleegd wordt, behalve wanneer zulks om redenen van urgentie onmogelijk is'.

## *Probleemstelling*

Dit onderzoek heeft als vraagstelling: op welke wijze kan het Nederlandse publiek geraadpleegd worden in levensmiddelenbeleid en -wetgeving, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van openbaarheid, transparantie en effectiviteit? Deze vraag is onderverdeeld in drie deelvragen: 1) wat wordt verstaan onder openbare, transparante en effectieve raadpleging van publiek; 2) wat is de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit van raadplegingspraktijken in Nederland op het terrein van voedselveiligheid/levensmiddelen; en 3) welke aanbevelingen kunnen gedaan worden richting LNV omtrent het invulling geven aan art. 9 GFL?

## *Raadpleging*

Het rapport onderscheidt drie dimensies van raadpleging: feedback, consultatie en actieve participatie. De drie dimensies verschillen vooral in het moment van invloed (vroeg of laat) en in de mate van deliberatie (debat, discussie). Feedback is een dimensie van raadpleging waarin de participant om zijn of haar mening wordt gevraagd, zonder dat er ruimte wordt geboden om te discussiëren of te debatteren. Consultatie geeft wel ruimte voor discussie en dialoog, niet alleen tussen overheid en participanten maar ook tussen participanten onderling. Actieve participatie is een dimensie van raadpleging waarin participanten om een open advies gevraagd wordt en veel ruimte voor discussie en inbreng is. Het verschil met consultatie is dat de participanten eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen kunnen aandragen.

## *Openbaarheid, transparantie en effectiviteit*

Het rapport operationaliseert openbaarheid als interne openheid. Het gaat om de openheid voor participanten binnen het proces van raadpleging. Drie soorten openheid worden onderscheiden: openheid van deelname door participanten, inhoudelijke openheid en openheid van het proces. Bij openheid van deelname door participanten gaat het om de vraag wie er mogen participeren. Inhoudelijke openheid heeft te maken met de mate van invloed die de overheid af wil staan aan de participanten. Openheid van het proces heeft betrekking op de informatieverstrekking aan de participanten. Transparantie heeft betrek-

king op de wijze van informatieverstrekking aan het bredere publiek, de niet-deelnemers. Effectiviteit, ten slotte, heeft enerzijds betrekking op doorwerking in beleid of wet- en regelgeving. Anderzijds heeft effectiviteit te maken met de vraag waarom de gehanteerde opzet of vorm van raadpleging kan, of zou kunnen bijdragen, aan herstel en behoud van consumentenvertrouwen.

### *Conclusies*

Het rapport concludeert in eerste instantie dat de Nederlandse overheid met het Regulier Overleg Warenwet (ROW) reeds aan de letter van de GFL lijkt te voldoen. In tweede instantie blijken echter nog wel enkele kanttekeningen bij deze conclusie te plaatsen. Zo draait de GFL vooral om raadpleging van consumenten(organisaties), terwijl andere ketenactoren het gesprek in het ROW domineren en consumentenorganisaties regelmatig verstek laten gaan. Bovendien wordt in het ROW alleen gesproken over de Warenwet, terwijl andere voor de GFL relevante levensmiddelenwetgeving (Kaderwet Diervoeders, Landbouwkwaliteitswet, Bestrijdingsmiddelenwet) buiten het huidige werkveld van dit overleg valt. Het huidige functioneren van het ROW mag dus niet gelden als adequate raadpleging in de geest van de GFL. Het Ministerie van LNV heeft dergelijke leemten ook zelf geconstateerd en het initiatief genomen tot oprichting van het Consumentenplatform. De suggestie van deze nieuwe raadplegingspraktijk is nadrukkelijk dat individuele burgers/consumenten in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de totstandkoming van levensmiddelenwetgeving. Bij nader inzien blijkt het Consumentenplatform evenwel niet werkelijk ruimte te bieden aan een meningsvormende dialoog tussen overheid en leken, terwijl dergelijke gesprekken tussen beleidsmakers en burgers/consumenten de centrale inzet van artikel 9 in de GFL lijken te vormen. De belangrijkste tekortkoming van de huidige raadplegingspraktijken rond levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid is dus niet zozeer dat Nederland geen invulling geeft aan raadpleging maar dat de openbaarheid en transparantie van bestaande raadplegingspraktijken nog zeker voor verbeteringen vatbaar zijn. In dit teken staan ook de aanbevelingen waarmee dit rapport wordt besloten.

### *Aanbevelingen*

Het rapport suggereert dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met een versterking van de bestaande raadplegingsfora in het Regulier Overleg Warenwet (ROW) en het Consumentenplatform goeddeels aan artikel 9 van de General Food Law zou kunnen voldoen. Met betrekking tot het ROW wordt de aanbeveling gedaan te bezien of en hoe de Ministeries van LNV en VWS een bijdrage zouden kunnen leveren aan capaciteitsopbouw van consumentenorganisaties. Bovendien zou bezien moeten worden of het mogelijk is om het ROW uit te bouwen tot een breder Regulier Overleg Levensmiddelenwetgeving (ROL), waarbinnen naast de Warenwet ook andere levensmiddelenwetgeving onderwerp van gesprek kan zijn. Verder zou meer werk gemaakt mogen worden van actieve informatievoorziening aan het grote publiek over de werkzaamheden van het ROW. Met betrekking tot het Consumentenplatform wordt de aanbeveling gedaan blijvend aandacht te besteden aan voorzorg, zorg en nazorg voor, tijdens en na afloop van het raadplegingsproces. Dit is dus een pleidooi voor een continue en actieve stroom van informatievoorziening over aanleiding, doelstelling, werkwijze en doorwerking van de raadpleging. Verder zou meer geleerd kunnen worden van buitenlandse ervaringen met burgerjury's en consensus-

conferenties, die meer expliciet ruimte bieden voor leerprocessen onder deelnemers zodat zij zinvolle bijdragen kunnen leveren aan discussies over technisch-complexe onderwerpen. Ten slotte beveelt het rapport aan te onderzoeken hoe op Europees niveau invulling gegeven kan worden aan openbare, transparante en effectieve raadpleging rond levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 21 februari 2002 is de General Food Law (GFL) in werking getreden.<sup>1</sup> Artikel 9 in deze verordening stelt dat

'het publiek bij de opstelling, beoordeling en herziening van de levensmiddelenwetgeving rechtstreeks of via representatieve organen op een openbare en transparante wijze geraadpleegd wordt, behalve wanneer zulks om redenen van urgentie onmogelijk is'.

Directie VVA van het Ministerie van LNV heeft het LEI verzocht onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om invulling te geven aan artikel 9 in Nederland. Het onderzoek wordt verricht binnen het programma risicobeheersing en veiligheid van voedsel (357) van het Ministerie van LNV.

Artikel 9 GFL is geen norm maar een beginsel. Dit impliceert dat de EG-lidstaten de vrijheid bezitten om zelf de vorm en inhoud van raadpleging op dit terrein te bepalen. Brussel schrijft niet voor hoe en wanneer geraadpleegd dient te worden, maar verlangt wel van de lidstaten dat ze hun oor te luisteren leggen bij het publiek, op een openbare en transparante wijze.

De reden voor Directie VVA voor dit onderzoek betreft de situatie dat LNV zich aan het hervormen is van een boerenministerie naar een ministerie voor 16 miljoen mensen. In deze transformatie komt er voor de consument als eindschakel in de keten steeds meer aandacht in LNV-beleid. Dit uit zich in de oprichting van het Consumentenplatform voor verschillende thema's, waarmee LNV blijk geeft zorgen en wensen van consumenten meer serieus te nemen in beleidsrelevante kwesties. De wens tot onderzoek naar raadpleging van het publiek over levensmiddelenwetgeving kan dus in dit licht gezien worden.

## 1.2 Afbakening

*Openbaarheid, transparantie en effectiviteit*

Artikel 9 GFL biedt de mogelijkheid om een aantal bestaande vormen van raadpleging, waarbij LNV betrokken is, te beoordelen op de mate van openbaarheid en transparantie. Directie VVA heeft verzocht om naast de mate van openbaarheid en transparantie ook aandacht te besteden aan de mate van effectiviteit van bepaalde raadplegingsactiviteiten.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, PB L 31 van 1.2.2002.

Bij effectiviteit wordt enerzijds gedacht aan de vraag of de resultaten uit de raadpleging doorwerken in beleid of wetgeving, anderzijds aan de vraag of en hoe een bepaalde raadplegingsmethode zou kunnen bijdragen aan het herstel van consumentenvertrouwen. Dit laatste tegen de achtergrond dat art. 9 GFL mede is opgesteld vanuit de gedachte dat raadpleging van publiek ertoe zou kunnen leiden dat het vertrouwen van consumenten herstelt of behouden wordt.

#### *Wetgeving en beleid*

Artikel 9 GFL spreekt expliciet van raadpleging bij levensmiddelenwetgeving.<sup>1</sup> Een tweetal case studies in dit onderzoek betreft daadwerkelijk raadpleging bij wet- en regelgeving (Regulier Overleg Warenwet en totstandkoming van de Kaderwet diervoeders). De overige case studies vormen geen voorbeeld van raadpleging bij wet- of regelgeving, maar gaan over bredere beleidsonderwerpen waarbij de raadpleging niet direct onderdeel is van een (formeel) besluitvormingsproces.

Hier is bewust voor gekozen, om de reden dat uit al deze cases lering valt te trekken over de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit. Dat het daarbij om wet- of regelgeving gaat of om raadpleging in een eerdere fase van beleidsvorming, is in dit verband niet relevant. In dit onderzoek wordt verondersteld dat lessen uit verschillende raadplegingsactiviteiten, wetgeving of niet, van importantie kunnen zijn voor raadpleging in formele besluitvormingsprocessen ten behoeve van wetgeving.

#### *Redenen van urgentie*

Artikel 9 GFL stelt dat raadpleging van publiek niet hoeft te geschieden als dit om redenen van urgentie onmogelijk is. In dit onderzoek ligt de nadruk op de begrippen openbaarheid, transparantie en effectiviteit van raadpleging en niet op de vraag wanneer raadpleging niet zou hoeven plaats te vinden, bijvoorbeeld in crisistijd.

### **1.3 Onderzoeksvraag**

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

'Op welke wijze kan het Nederlandse publiek geraadpleegd worden in levensmiddelenbeleid en -wetgeving, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van openbaarheid, transparantie en effectiviteit?'

Deze vraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Wat wordt verstaan onder openbare, transparante en effectieve raadpleging van publiek?

---

<sup>1</sup> Onder levensmiddelenwetgeving wordt verstaan (art. 3, lid 1 GFL): 'de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de Gemeenschap als op nationaal niveau; deze term bestrijkt alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, alsmede van diervoeders die voor voedselproducerende dieren worden geproduceerd of daaraan worden vervoerd.'

- Wat is de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit van raadplegingspraktijken in Nederland op het terrein van voedselveiligheid/levensmiddelen?
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden richting LNV omtrent het invulling geven aan art. 9 GFL?

#### **1.4 Onderzoeksopzet en hoofdstukindeling**

In hoofdstuk 2 wordt op basis van literatuurstudie de vraag beantwoord wat verstaan kan worden onder openbare, transparante en effectieve raadpleging van publiek. Er wordt een analysekader opgesteld, waarmee in het volgende hoofdstuk verschillende casestudies verricht gaan worden. De casestudies worden geanalyseerd aan de hand van de randvoorwaarden openbaarheid, transparantie en effectiviteit. Beantwoording van deelvraag 1 vindt plaats op basis van literatuurstudie. De begrippen openbaarheid, transparantie, raadpleging en publiek worden hier afgebakend. De theorie rond raadpleging is mede gebaseerd op empirische praktijkvoorbeelden, in binnen- en buitenland.

In hoofdstuk 3 wordt de focus gericht op raadpleging op het terrein van levensmiddelen en voedselveiligheid, waarbij LNV betrokken is. Doel is om deelvraag twee te beantwoorden. Gestart wordt met de analyse van de twee cases die te maken hebben met wetgeving, zoals beoogd in art. 9 GFL, te weten het Regulier Overleg Warenwet en de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders. Daarna volgen de cases die geen directe betrekking hebben op wet- en regelgeving, maar op beleid in bredere zin. Het zijn wel cases waarin de overheid publieksgroepen raadpleegt. Deze cases dienen om inzicht te krijgen in andere vormen van raadpleging en hun mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit. Lessen die hieruit getrokken worden, dienen als leerervaringen voor raadpleging in besluitvormingsprocessen rond wet- en regelgeving.

Per case worden twee personen geïnterviewd. Soms zijn er meerdere personen, afkomstig van één organisatie, geïnterviewd. Er is getracht per case een vertegenwoordiger van de overheid te interviewen en een raadplegingsparticipand. Er is echter niet voor gekozen om bijvoorbeeld een onbekende deelnemer in het publiek debat Eten en Genen te interviewen. Bij dergelijke grootschalige raadplegingsinitiatieven is gekozen voor te interviewen personen die niet aan de overheid gerelateerd zijn. Zo is in de case Eten en Genen gekozen om een docent Communicatiewetenschappen te interviewen, vanwege de onafhankelijke mening die hij kan ventileren rond het publiek debat. Wel had hij kennis van zaken: hij was betrokken bij het flankerend onderzoek rond het publiek debat Eten en Genen.

Conclusies en aanbevelingen, en daarmee de beantwoording van deelvraag 3, volgen in hoofdstuk 4 en 5.

## 2. Begrippen- en analysekader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: wat wordt verstaan onder openbare, transparante en effectieve raadpleging van publiek? Dit houdt in dat verduidelijkt wordt wat onder de verschillende begrippen in deze deelvraag verstaan kan worden. In paragraaf 2.2 wordt uiteengezet wat verstaan kan worden onder raadpleging van publiek en welke drie dimensies van raadpleging zijn te onderscheiden. Paragraaf 2.3 operationaliseert de begrippen openbaarheid, transparantie, effectiviteit. Tot slot wordt in 2.4 het analysekader geschetst. Dit kader dient als richtsnoer voor de analyse van de cases en de bijbehorende interviews in hoofdstuk drie.

### 2.2 Raadpleging van publiek

#### *Raadpleging*

Raadpleging is een begrip dat niet eenduidig te omschrijven is. Verschillende opvattingen circuleren van het begrip en eenduidige definities zijn niet aangetroffen in de literatuurstudie. Deze paragraaf heeft tot doel om te verduidelijken wat onder raadpleging verstaan kan worden.

Er is in het onderzoek voor gekozen om het begrip raadpleging te koppelen aan bestuursstijlen die een overheid kan hanteren bij het omgaan met doelgroepen van beleid. Deze bestuursstijlen zijn terug te vinden in de zogenaamde participatieladder (Pröpper en Steenbeek, 1999). Raadpleging, als participatievorm, kan plaatsvinden in zowel de consultatieve als de participatieve bestuursstijl.

De consultatieve bestuursstijl kenmerkt zich doordat het bestuur de participant raadpleegt over een gesloten vraagstelling. De participant kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. Het bestuur heeft al een plan of voornemen uitgewerkt en legt dit voor. De invloed van de participant is achteraf. Een voorbeeld vormen de traditionele inspraakavonden in Nederland. Aangezien de vraagstelling gesloten is, is er geen sprake van interactief beleid.

Raadpleging kan ook elementen van interactief beleid omvatten. Interactief beleid betekent dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1999: 48). Bestudering van recente beleidsdocumenten in Brussel en Nederland laat zien dat er steeds meer nagedacht en geëxperimenteerd wordt met dergelijke interactieve participatievormen.

Raadpleging kan ook plaatsvinden binnen de participatieve bestuursstijl. Kenmerk van een beleidssituatie bij een dergelijke stijl is dat het bestuur een open advies vraagt



waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. Participanten kunnen bijvoorbeeld een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichtingen aangeven. De precieze richting en omvang van beleid zijn voor het bestuur nog onduidelijk of onbepaald (Pröpper en Steenbeek, 1999: 79). Tevens is het mogelijk dat participanten geraadpleegd worden over meerdere verschillende alternatieven of scenario's, in plaats van dat zij één scenario voorgelegd krijgen.

In dit onderzoek worden drie dimensies van raadpleging onderscheiden. Deze dimensies worden feedback, consultatie en actieve participatie genoemd. De drie dimensies verschillen voornamelijk in het moment van invloed (vroeg of laat) en in de mate van deliberatie (debat, discussie). Schema 1 laat de drie dimensies van raadpleging zien. Tevens laat het zien wat het verschil is tussen raadpleging, informeren en co-productie.

Feedback is een dimensie van raadpleging waarin de participant om zijn of haar mening wordt gevraagd, zonder dat ruimte wordt geboden voor discussie of debat. De overheid heeft haar eigen plannen of voornemens al helder, maar wil hierover de mening horen van anderen. Voorbeelden zijn meningspeilingen via surveys of opiniepeilingen. Invloed van participanten is achteraf. Feedback past binnen de consultatieve bestuursstijl.

Geeft feedback geen ruimte voor discussie en dialoog, bij consultatie is dit wel het geval. Bij consultatie is er een dialoog mogelijk, niet alleen tussen overheid en participant maar ook tussen participanten onderling. Bij consultatie kunnen participanten reageren op door de overheid vastgestelde voornemens en plannen. De invloed van hen is dus achteraf. Een voorbeeld is een inspraakavond. Consultatie past binnen de consultatieve bestuursstijl.

Actieve participatie is een dimensie van raadpleging die past binnen de participatieve bestuursstijl. Kenmerk is dat de participanten een open advies gevraagd wordt, waarin veel ruimte voor discussie en inbreng is.<sup>1</sup> Het verschil met consultatie is dat de participanten eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen kunnen inbrengen: de richting en inhoud van het beleid staat nog niet vast. Bij actieve participatie geldt dat de participanten invloed vooraf hebben.

Een ander verschil tussen consultatie en actieve participatie is dat bij consultatie het doel voor de overheid is meningen van burgers te horen over voorstellen en plannen die de overheid al zelf heeft geformuleerd. Doel voor de overheid is meningspeiling, in direct contact tussen bestuurders en burgers (dialoog). Bij actieve participatie heeft de overheid nog geen duidelijk omschreven probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Burgers kunnen hierover in dialoog gaan met de overheid, maar de overheid kan ook faciliteren dat burgers onderling in discussie gaan (multiloog). Doel van een dergelijke exercitie hoeft niet alleen meningspeiling te zijn, maar kan ook meningsvorming zijn.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Het woord advies wordt hier breed opgevat. Het hoeft niet advies te betekenen in de enge zin dat er een officieel advies gevraagd wordt, waar het bestuur vervolgens rekening mee moet houden. Advies staat in brede zin gelijk aan het aanleveren van ideeën of wensen.

<sup>2</sup> Overigens wordt ook het begrip mening hier breed opgevat: het gaat niet alleen om standpunten, maar ook om visies, opvattingen, ideeën, zorgen en wensen die participanten kunnen hebben.

## Schema 1 Dimensies van raadpleging

Participatievorm	Informeren	Raadplegen	Co-productie
Raadplegingsdimensies		Feedback	
Bestuursstijl	Open autoritaire stijl	Consultatieve stijl	Actieve participatie
Wiens beleid staat centraal?	Bestuur	Bestuur	Participatieve stijl
Vormgeving proces	Bestuur	Bestuur	Bestuur
Rol van de participant	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Adviseur	Adviseur
Inbreng participanten	Luisteren	Leveren van ideeën en opvattingen	Leveren van ideeën en opvattingen
Mate van invloed van participanten	Noch meepraten, noch meebeslissen.	Meepraten (niet letterlijk), bestuur neemt beslissing	Meepraten, bestuur neemt beslissing
Moment van (manifeste) invloed	Geen invloed	Invloed achteraf	Invloed vooraf
Interactie en deliberatie	Monoloog van overheid naar burgers, geen interactie en discussie	Monoloog van burgers naar overheid, wel interactie en discussie	Dialogoog en multiloog tussen burgers en overheid en tussen burgers onderling
Inhoudelijke probleemdefinitie	Overheid	Overheid	Overheid en burgers
Voorbeelden	Website Voorlichtingscampagne	Survey Opiniepeiling Ombudsman Referendum	SER 'Schappen'

De drie dimensies van raadpleging zijn verschillend maar hebben ook overeenkomsten. Op een aantal punten hebben ze gemeenschappelijke kenmerken, op grond waarvan ze alle drie raadpleging zijn te noemen. Een eerste gemeenschappelijk kenmerk is dat de participanten mogen meepraten over het beleid, maar dat het bestuur de uiteindelijke beslissing neemt. Een tweede kenmerk is dat participanten ideeën en opvattingen kunnen leveren, maar geen eigen beleidsinspanning leveren. Ten derde is de rol van de participant in de drie dimensies identiek: het zijn adviseurs van de overheid. Tot slot is het altijd zo dat het beleid van het bestuur centraal staat en dat dit bestuur het raadplegingsproces vormgeeft.

Het onderscheid tussen consultatie en actieve participatie, en daarmee tussen de consultatieve en de participatieve bestuursstijl, kan geleidelijk zijn (Pröpper en Steenbeek, 1999: 53). Zo kunnen participanten in de participatieve stijl zoveel mogelijk alternatieven aandragen, terwijl participanten in de consultatieve stijl maar kunnen reageren op één voorstel van de overheid. De inhoudelijke beleidsruimte kan evenwel toenemen in de consultatieve stijl indien het bestuur de participanten bijvoorbeeld drie alternatieven voorlegt. De inhoudelijke openheid kan nog verder toenemen indien het bestuur niet alleen vraagt aan de participanten welke voorkeur ze hebben, maar hen zelf uitnodigt met alternatieven te komen.

Dit voorbeeld geeft aan dat het moeilijk is een strakke grens te trekken tussen consultatie en actieve participatie als vormen van raadpleging. Maar dat moet ook niet de bedoeling zijn. Het onderscheid tussen beide vormen dient om aan te geven dat je als overheid kunt kiezen om burgers te raadplegen over plannen of voornemens die je zelf hebt geformuleerd als overheid, maar dat je ook kunt kiezen om burgers in een eerder stadium van beleid te raadplegen, waarbij diezelfde burgers je als overheid kunnen helpen in het scherper krijgen van problemen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Dit laatste is de reden waarom in dit onderzoek bij de keuze voor de case studies niet alleen gekozen is voor die cases waarin raadpleging al wettelijk geregeld en geïnstitutionaliseerd is (bijvoorbeeld de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders), maar juist ook voor cases waarin de overheid zoekende is naar nieuwe ideeën voor beleid (bijvoorbeeld het Consumentenplatform). In de eerstgenoemde case ligt er een uitgewerkt voorstel ter raadpleging. In het tweede voorbeeld ligt weliswaar geen uitgewerkt plan ter raadpleging en worden geen meningen gevraagd die direct in een besluitvormingsproces ingebracht worden, maar de overheid raadpleegt wel burgers over bepaalde thema's: ze wil weten hoe consumenten tegen bepaalde kwesties aankijken. De overheid legt haar oor te luister bij anderen, maar beslist uiteindelijk zelf.

### *Publiek*

Het publiek dient, rechtstreeks of via representatieve organen, geraadpleegd te worden (art. 9 GFL). Het begrip publiek omvat een breed scala aan georganiseerde, ongeorganiseerde en individuele burgers die de mogelijkheid krijgen publieke besluitvorming te beïnvloeden. Bij georganiseerde burgers denken we aan maatschappelijke organisaties (COM(2002) 277 def., 2002: 6): sociale partners (de arbeidsmarktactoren); organisaties die sociale en economische actoren vertegenwoordigen en die geen sociale partner zijn in de strikte zin des woords, bijvoorbeeld consumentenorganisaties; NGOs waarin mensen zijn vertegenwoordigd die zich voor een gemeenschappelijke zaak inzetten, zoals milieu- en mensenrechtenorganisaties; CBOs (community-based organisations) die aan de basis van

de samenleving zijn ontstaan en die specifiek op hun leden gerichte doelstellingen nastreven, zoals jongerenorganisaties en religieuze gemeenschappen.

Raadpleging kan ook door het grote (ongeorganiseerde) publiek uit te nodigen hun mening te geven. Een voorbeeld is een raadgevend of correctief referendum, waarin burgers hun mening mogen geven over een wetsvoorstel. Een ander voorbeeld betreft een uitnodiging aan het grote publiek via internet te reageren op de Groen- en Witboeken van de Europese Commissie.

De keuze voor publieksgroepen hangt af van de doelstellingen die je voor ogen hebt als overheid, van de bestuursstijl die je hanteert (consultatief of participatief), van het tijdsbestek en het beschikbaar budget. Welke publieksgroep ook gekozen wordt door het bestuur, de inhoud van de raadpleging dient aan te sluiten bij de belevingswereld van deze publieksgroepen. De materie dient niet te complex te zijn, moet aansluiten bij de kennis en ervaringen van de participanten en de participanten dienen voldoende geïnteresseerd te zijn in de materie.

Dit wil niet zeggen dat het bij voorbaat vast staat dat leken of doorsnee consumenten niet mee zouden kunnen praten over complexe onderwerpen. Burgerjury's en consensusconferenties zijn voorbeelden van raadpleging waarin leken discussiëren over complexe onderwerpen en waarin ze contacten onderhouden met experts en/of beleidsambtenaren. In schema 1 staat een aantal voorbeelden genoemd van raadpleging in de verschillende bestuursstijlen.

### **2.3 Openbare, transparante en effectieve raadpleging**

#### *Openbaarheid*

In de Wet openbaarheid bestuur (Wob) is geregeld dat in principe alle overheidsinformatie openbaar is, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om niet tot openbaarmaking over te gaan. De praktijk rond de Wob heeft zich veelal geconcentreerd op de (spelregels rond) passieve openbaarheid: informatie die openbaar is, wordt pas verstrekt wanneer iemand daar nadrukkelijk een aanvraag voor indient (CTO, 2001: 37). Er is echter een ontwikkeling zichtbaar richting actieve openbaarheid, waarbij de overheid op eigen initiatief informatie verstrekt. Het actief openbaar maken getuigt van de behoefte aan de kant van de overheid informatie met burgers te delen, ook over vraagstukken waarover beleidsmatig nog geen conclusies zijn getrokken (CTO, 2001; 53).

Van openbaarheid van overheidsinformatie is sprake wanneer de toegang tot die informatie openstaat voor het publiek (BZK, 1997: 3). Toegang is de feitelijke mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen of te verwerven. Toegang alleen is echter niet voldoende; de informatie dient tevens toegankelijk, feitelijk juist, begrijpelijk, integer en klantvriendelijk te zijn (CTO, 2001). Toegankelijkheid is het gemak waarmee daadwerkelijk van de mogelijkheid gebruik gemaakt wordt om overheidsinformatie te raadplegen. De mate van toegankelijkheid van overheidsinformatie wordt bepaald door aspecten als kenbaarheid, vindbaarheid, beschikbaarheid, hanteerbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duidelijkheid (BZK, 1997: 3).

### *Transparantie*

Openbaarheid van overheidsinformatie vereist naast toegankelijkheid ook transparantie. Transparantie kan bereikt worden door als overheid zoveel mogelijk informatie actief openbaar te maken. Dit betekent dat alles voor de burger transparant dient te zijn, van agendering, probleemverkenning en beleidsontwerp tot besluitvorming, implementatie en evaluatie (CTO, 2001: 37).

Wat betekent transparantie voor raadpleging? Het betekent dat het voor de participanten duidelijk is wie bij het beleid betrokken is, wat de (besluitvormings)procedures zijn, wat de rolverdeling is tussen bestuur en participant, wat er gebeurt met de resultaten van het raadplegingsproces en hoe de uiteindelijke afweging van het bestuur totstandkomt. Het bestuur moet bij raadpleging duidelijk maken welke problematiek wordt onderzocht, welke mechanismen voor de raadpleging worden toegepast, wie wordt geraadpleegd en waarom en welke factoren van invloed zijn op de formulering van het beleid. Dit wordt openheid van het proces genoemd.

Het proces dient niet alleen voor de participanten transparant of open te zijn. Dit geldt ook voor de niet-deelnemers; voor het grote publiek dient de raadpleging ook transparant te zijn (COM (2002) 277 def.: 11). Dit vereist dat het bestuur actief informatie verstrekt aan een breder publiek over hetgeen besproken wordt in de raadpleging en over de uiteindelijke resultaten van deze raadpleging.

### *Effectiviteit*

Informatie dient niet alleen openbaar en transparant te zijn maar ook effectief. Effectief betekent in dit onderzoek enerzijds dat de resultaten van de raadpleging doorwerken in beleid, wet- of regelgeving. Dit wil zeggen dat participanten (en niet-deelnemers) moeten kunnen zien wat er met hun input gebeurt en dat duidelijk is welke afwegingen het bestuur neemt op basis van de input van de participanten. Doorwerking in wetgeving betekent bijvoorbeeld dat in de memorie van toelichting bij de wet duidelijk wordt gemaakt door het bestuur welke input ze heeft gekregen van de participanten en welke afwegingen en keuzes het bestuur op basis van deze informatie heeft gemaakt. Doorwerking in beleid kan betekenen dat het bestuur duidelijk maakt dat bepaalde meningen of standpunten van participanten op de beleidsagenda komen en nader worden uitgewerkt.

Effectiviteit van raadpleging heeft anderzijds betrekking op het vertrouwen van consumenten in zowel de overheid als de veiligheid van het voedsel. In de General Food Law wordt een aantal maatregelen voorgesteld om dit vertrouwen te herwinnen. Raadpleging van publiek wordt gezien als één van de middelen die bij kan dragen aan dit vertrouwen.

Vertrouwen heeft te maken met hoe je je als overheid opstelt in het raadplegingsproces, hoe je het proces vormgeeft en hoe open je bent. Belangrijk daarbij is de perceptie die de participanten hebben over wat er gebeurt met hun input. Participanten willen het gevoel hebben dat ze serieus genomen worden en willen ervan uitgaan dat daadwerkelijk iets met hun input gebeurt. Raadpleging moet niet vrijblijvend zijn. Welk besluit de overheid ook neemt, er dient duidelijk gemotiveerd te worden op grond van welke afwegingen het besluit genomen is en wat met de meningen en andere opmerkingen van de participanten gebeurt (is). Na afloop van het proces dient een terugkoppeling plaats te vinden naar de participanten (nazorg).

### *Beantwoording deelvraag 1*

Wat wordt nu, resumerend, verstaan onder openbare, transparante en effectieve raadpleging van publiek? Het moge duidelijk zijn dat deze vraag niet in één zin beantwoord kan worden. Waar het in ieder geval om gaat is dat er meerdere vormen van raadpleging mogelijk zijn, variërend in tijdstip (vroeg of laat in het beleidsproces), mate van deliberatie (discussie en debat) en/of mate van invloed voor participanten. In de beleidspraktijk verschuift de aandacht naar het (vroegtijdig) betrekken van publieksgroepen bij probleemdefiniëring en oplossingsrichtingen. Daarmee neemt de invloed van participanten op het beleid toe.

Het publiek kan bestaan uit verschillende groepen, zoals deskundigen uit bedrijfsleven, onafhankelijke deskundigen, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en individuele burgers (leken). In de beleidspraktijk treedt een verbreding van publieksgroepen op. Het grote publiek en individuele consumenten komen steeds meer in beeld bij beleidsmakers. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties worden niet meer vanzelfsprekend als spreekbuis van hun achterban beschouwd, maar verwacht wordt dat dergelijke organisaties zelf ook hun achterban raadplegen.

Raadpleging moet openbaar en transparant zijn, wat inhoudt dat informatie actief wordt aangeboden door de overheid en dat voor zowel deelnemers als niet-deelnemers dergelijke informatie toegankelijk en begrijpelijk wordt aangeboden. De overheid moet open zijn over de motieven voor de raadpleging, over de rol van de participanten, over de (besluitvormings)processen, over de keuzes en afwegingen en over wat er met de resultaten gaat gebeuren. Duidelijk moet gemaakt worden of en hoe de resultaten doorwerken in beleid of wet- en regelgeving.

Het verschaffen van dergelijke informatie kan bijdragen aan het vertrouwen van consumenten. Als overheid is het belangrijk dat je het gevoel uitstraalt dat meningen en standpunten van publieksgroepen serieus genomen worden en dat je wilt leren van participanten. In de perceptie van participanten moet je als overheid zorgvuldig te werk gaan, een goed voorbereid proces ingaan en open communiceren. Tevens dient er aan nazorg gedaan te worden: na afloop van de raadpleging dienen participanten geïnformeerd te worden over wat verder met hun inbreng gebeurt.

## **2.4 Analyse kader**

Het analysekader dient om een structuur te bieden bij de analyse van de cases in het volgende hoofdstuk. Drie hoofdthema's komen hierin aan de orde, te weten interne openheid en transparantie, openbaarheid en transparantie, en effectiviteit. Deze drie thema's zijn tevens de structuur van de interviews die gehouden zijn. De lijst met interviewvragen vindt u in bijlage 2.

### *Interne openheid en transparantie*

Bij interne openheid gaat het om de openheid voor participanten binnen het proces van raadpleging. Drie soorten openheid worden onderscheiden: openheid van deelname door participanten, inhoudelijke openheid en openheid van het proces. Bij openheid van deel-

name door participanten gaat het om de vraag wie er mogen participeren: deskundigen uit het bedrijfsleven, of maatschappelijke organisaties of individuele burgers?

Inhoudelijke openheid heeft te maken met de mate van invloed die de overheid af wil staan aan de participanten. Enerzijds heeft dit te maken met het moment waarop de participanten geraadpleegd worden (vroeg of laat in het beleidsproces), anderzijds met de (beleids)ruimte die participanten krijgen voor eigen inbreng en de mogelijkheid om eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen te formuleren. Ook komt de mate van deliberatie aan de orde: is er ruimte voor discussie en debat tussen participanten en overheid of tussen participanten onderling?

Openheid van het proces heeft betrekking op de (actieve of passieve) informatieverstrekking van het bestuur aan de participanten. Voor participanten moet duidelijk zijn wie er bij het beleid betrokken is, wat de (besluitvormings-) procedures zijn, wat de rolverdeling is tussen de partijen en wat er met de resultaten gaat gebeuren.

#### *Openbaarheid en transparantie*

Openbaarheid en transparantie heeft betrekking op de wijze van informatieverstrekking richting het bredere publiek, de niet-deelnemers. Aandacht wordt besteed aan welke soort informatie (niet) verstrekt wordt, op welke wijze, via welke kanalen en of de informatie toegankelijk is.

#### *Effectiviteit*

Effectiviteit heeft, zoals gezegd, enerzijds betrekking op doorwerking in beleid of wet- en regelgeving. Anderzijds wordt de vraag gesteld waarom de gehanteerde opzet of vorm van raadpleging kan, of zou kunnen bijdragen, aan herstel en behoud van consumentenvertrouwen.

#### *Case studies*

In het volgende hoofdstuk worden zes cases geanalyseerd op de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit. De analyse vindt plaats aan de hand van documenten, interviews en (eventuele) internetsites. Er wordt begonnen met drie cases waarin georganiseerde maatschappelijke actoren worden geraadpleegd. In de laatste drie cases wordt de aandacht verschoven naar ongeorganiseerde publieksgroepen. Per case wordt tevens aangegeven welke bestuursstijl er bij past (consultatief of participatief) en wat de mate van inhoudelijke openheid (invloed) is die de participanten hebben.

## 3 Analyse: openbaar, transparant en effectief?

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden cases beschreven en beoordeeld op de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit. In paragraaf 3.2 komt het Regulier Overleg Warenwet aan de orde, in 3.3 de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders, in 3.4 de Codex-vooroverleggen, in 3.5 het Consumentenplatform van LNV, in 3.6 het publiek debat Eten en Genen en in 3.7 het digitaal debat Future of Food. Deze cases zijn, op basis van een inventarisatie van raadplegingsvormen binnen het werkveld van het Ministerie van LNV, geselecteerd als de meest in het oog springende gremia van raadpleging over levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid. Per casus wordt begonnen met een neutrale achtergrondschets. Aan het eind van elke case wordt een korte conclusie geformuleerd. Per casus zijn twee personen geïnterviewd.<sup>1</sup> Getracht is per casus een beleidsambtenaar en een participant te interviewen. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk geweest. In 3.8 volgt een algemene conclusie. Er wordt een samenvattend overzicht gegeven van de ervaringen binnen de verschillende cases.

### 3.2 Regulier Overleg Warenwet

#### *Achtergrond*

In het Regulier Overleg Warenwet worden aangelegenheden besproken die betrekking hebben op de Warenwet.<sup>2</sup> De Nederlandse overheid voorzag in 1919, na het opstellen van de Warenwet in 1918, de noodzaak om adviezen van externe deskundigen bij ontwerpregelgeving in te winnen, gezien het technische karakter van de regelgeving (Beer, 1998: 22). Zo is de Adviescommissie Warenwet ontstaan. Dit college van bijstand heeft deze adviserende taak tot 1997 op zich genomen.

De samenstelling van deze commissie is in de loop der jaren gewijzigd, van een dominante rol van de levensmiddelenproducenten in het begin tot een evenwichtig samengesteld adviesorgaan waarin ondernemers, consumenten en onafhankelijke leden ieder voor een derde deel waren vertegenwoordigd. De Adviescommissie is in 1997 opgeheven in het kader van een algemeen overheidsbeleid om de rol van adviesorganen in het besluitvormingsproces terug te dringen (Beer, 1998: 22).

Het Regulier Overleg Warenwet (ROW) is opgericht, aangezien zowel de overheid als het maatschappelijk veld het waardevol vonden om structureel contact met elkaar te

---

<sup>1</sup> Soms zijn twee personen per organisatie geïnterviewd, zo werden bij het ROW voor de Consumentenbond twee medewerkers tegelijkertijd geïnterviewd.

<sup>2</sup> Ten behoeve van de analyse van deze case zijn interviews gehouden met Bart Beer, secretaris van het Regulier Overleg Warenwet (ROW) en met Annemiek van der Laan en Gerard Kramer van de Consumentenbond. De Consumentenbond is participant in de verschillende overleggen binnen de ROW.



houden (Beer, 1998). Een overweging is dat de overheid via dit overleg rekening wenst te houden met de standpunten die ingebracht worden. Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het overleg en ondersteunt het met een onafhankelijk secretariaat (VWS, 2002). In het overleg wordt gesproken over aangelegenheden betreffende waren (levensmiddelen en niet-levensmiddelen) (Protocol voor het ROW, art. 1, lid 2; hierna: het Protocol). Specifieker wordt gesproken over (art. 2, lid 1):

- Conceptregelgeving van de Europese Unie die verband houdt met levensmiddelen en niet-levensmiddelen;
- Voorgenomen regelgeving in het kader van de Warenwet;
- Andere beleidsvoornemens inzake de toepassing van de Warenwet; en
- Andere door een deelnemer aan het ROW op te brengen punten.

Er zijn twee vormen van overleg (art. 5):

- Een algemeen overleg over de hoofdlijnen van het beleid en de voorgenomen regelgeving;
- Deskundigen-overleggen over specifieke of meer technische regelgeving en beleidsvragen.

#### *Openheid van deelname door participanten*

Volgens het Protocol bevordert het ministerie van VWS in overleg met het ROW een evenwichtige samenstelling van dat overleg, waarbij het ministerie acht slaat op representativiteit, landelijk functioneren, specificiteit in taakstelling en continuïteit in deelname aan het overleg (art. 4, lid 1). Aan het overleg nemen de volgende actoren deel (art. 3):<sup>1</sup>

- Vertegenwoordigers van organisaties van ondernemers;
- Vertegenwoordigers van organisaties van consumenten;
- Vertegenwoordigers van de Ministeries van VWS, LNV en EZ;
- Vertegenwoordigers van de Voedsel en Waren Autoriteit;
- Vertegenwoordigers van de relevante bedrijfs- of productschappen.

Volgens VWS (2002) zijn de permanente deelnemers aan het algemeen overleg de Consumentenbond, Alternatieve Konsumenten Bond, Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen, Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen, Vereniging VNO-NCW, Nederlandse Voedingsmiddelenindustrie VAI, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Keuringsdienst van Waren, LTO-Nederland, Voedingscentrum, Secretaris Productschap-pencommissie Levensmiddelenwetgeving en de ministeries van EZ, LNV en VWS.<sup>2</sup>

Sinds de opheffing van de Adviescommissie Warenwet hebben er geen onafhankelijke leden zitting maar alleen belanghebbenden. Volgens Beer wil dat niet zeggen dat onafhankelijke deskundigen niet welkom zijn in het overleg. Deelnemers in het deskundigenoverleg nemen bijvoorbeeld wel eens onafhankelijke deskundigen mee. Dergelijke wetenschappelijke input van RIVM, RIKILT of TNO wordt meegewogen in de besluitvorming binnen het openbaar bestuur.

---

<sup>1</sup> Het protocol is gepubliceerd in de Staatscourant van 19 december 1996, nr. 246 en is laatstelijk gewijzigd 20 oktober 2000, nr. 207.

<sup>2</sup> Het algemeen overleg vindt vier keer per jaar plaats.

De geïnterviewden achten de onderwerpen die besproken worden in het ROW over het algemeen niet geschikt zijn om met een breder publiek (individuen c.q. leken) te bespreken. Volgens Beer betreft ongeveer 90 procent van de onderwerpen regelgeving, waaronder AmvB's en ministeriële regelingen. Naast regelgeving zijn de onderwerpen, volgens de geïnterviewden, voornamelijk technisch van aard. Volgens Kramer en Van der Laan zullen dergelijke onderwerpen leken niet aanspreken.

We kunnen constateren dat het ROW open staat voor deelname van vertegenwoordigers van maatschappelijke en belangenorganisaties. In principe nemen onafhankelijke deskundigen niet deel aan de overleggen maar desgewenst mogen ze hun mening komen verkondigen. Individuen, leken of het grote publiek zijn geen deelnemers, maar dit wordt door de huidige deelnemers ook niet gezien als een probleem. De onderwerpen lenen zich hier toch niet voor, aldus de geïnterviewden.

Alhoewel het Protocol spreekt van consumentenorganisaties als permanente deelnemers aan het overleg, moeten we constateren dat dit niet terecht is. Uit een recente evaluatie blijkt dat een ruime meerderheid van de deelnemers aan het algemeen overleg en de deskundigenoverleggen vindt dat het overleg voldoende representatief is (VWS, 2002). Maar op de vraag welke organisatie(s) gemist worden in het overleg, komt (op één deskundigenoverleg na) steevast het antwoord consumenten, consumentenorganisaties of consumentenvertegenwoordigers.

#### *Inhoudelijke openheid*

Wetgeving op het terrein van voedsel(veiligheid) vindt vooral plaats in Brussel. Participanten in het ROW worden doorgaans geconfronteerd met Europese conceptwetgeving en hebben slechts invloed in de implementatiefase. Ze worden door beleidsambtenaren binnen het ROW geraadpleegd over secundaire regelgeving als algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen.

Europese ontwerpwetgeving wordt ook besproken in ROW-verband. De Nederlandse ambtelijke delegatie krijgt de standpunten mee van de participanten in het ROW. In Brussel vinden echter onderhandelingen plaats tussen 15 lidstaten, waardoor het maar de vraag is wat er over blijft van het Nederlandse standpunt. In deze Brusselse voorbereidingsfase zijn de belangenorganisaties die in het ROW deelnemen vertegenwoordigd via hun overkoepelende brancheorganisaties, zoals BEUC en CIAA.

Overigens vindt 33% van de participanten in het algemeen overleg dat de mate waarin door de Nederlandse overheid de mogelijkheid wordt geboden om via het ROW mee te discussiëren over ontwerpregelgeving van de EG onvoldoende (voldoende: 59%, ruim voldoende: 8%, VWS, 2002). Suggesties die aangereikt zijn om dit te verbeteren, hebben betrekking op meer informatie over de stand van zaken van ambtelijke discussies en achtergronden van meningsvorming in andere landen. Overigens zijn de meningen in de verschillende deskundigenoverleggen op dit punt verdeeld. Suggesties ter verbetering gaan richting opmerkingen als 'snellere informatie' of 'zo vroeg mogelijk ontwerpregelgeving op de agenda plaatsen'.

Beleidsambtenaren van LNV of VWS sturen onderwerpen naar het ROW en bepalen daarmee de agenda. Het grootste gedeelte van de onderwerpen betreft conceptwet- en regelgeving. Deelnemers kunnen ook agendapunten inbrengen, alhoewel dit volgens Beer niet vaak gebeurt. Eigen inbreng van agendapunten door participanten vindt vaker plaats in

het algemene overleg dan in het deskundigenoverleg, aldus Beer. Uiteraard hebben participanten de mogelijkheid om onderwerpen aan te dragen in de rondvraag (in beide overleggen).

In de overleggen krijgen de participanten de mogelijkheid om in discussie te treden met de betreffende beleidsambtenaren en met elkaar. Dergelijke discussies geschieden over het algemeen in een goede sfeer. De deelnemers kennen elkaar en vaak kennen ze ook elkaars standpunten, aldus de geïnterviewden. Indien de onderwerpen haast hebben, worden participanten verzocht schriftelijk te reageren.

### *Openheid van het proces*

Participanten zitten lang genoeg in het ROW om te weten wat hun rol en die van de overheid is. Over het algemeen zijn de procedures bekend bij de participanten. Mochten er nieuwkomers zijn die vragen hebben over bijvoorbeeld procedures, dan kunnen ze terecht bij de secretaris van het ROW, aldus Beer.

Volgens Kramer (Consumentenbond) wordt door de betreffende beleidsambtenaren vantevoren duidelijk uitgelegd wat de status van het onderwerp is. Aan het begin van de vergadering wordt de stand van zaken (in Brussel) rond een bepaald onderwerp toegelicht door de beleidsambtenaar en wordt er toegelicht wie er geconsulteerd is. Tevens wordt naar tevredenheid van Kramer toegelicht welke afwegingen en keuzes men gemaakt heeft in een conceptstuk en waarom. Beer meent echter dat het nog wel eens onduidelijk is hoe de afwegingen tot stand komen binnen de ministeries.

Overigens blijkt uit de evaluatie (VWS, 2002) dat menig participant vindt dat in de verschillende overleggen (maar vooral het algemeen overleg) een meer duidelijke agendering gehanteerd moet worden, zodat duidelijk is of het gaat om 'informatieverschaffing', 'voor advies', 'standpuntbepaling' of 'ter discussie'. Tevens blijkt dat participanten meer en vroegtijdiger informatie wensen te ontvangen over de stand van zaken in EU-discussies, waarmee ze willen voorkomen dat ze discussiëren als mosterd na de Europese maaltijd (VWS, 2002: 34). In een aantal overleggen wordt aangegeven dat discussies met participanten over EG-ontwerpregelgeving in een vroeger stadium mag plaatsvinden.

Dergelijke opmerkingen zijn punten ter verbetering die worden voorgesteld door de participanten, waarbij opgemerkt dient te worden dat men over het algemeen goed te spreken is over het functioneren van de verschillende overleggen en over de mogelijkheden om te discussiëren met beleidsambtenaren.

Het ROW-secretariaat is bij uitstek bedoeld om onder de participanten relevante informatie te verspreiden. Openheid van het proces wordt tevens ondersteund door het ROW-kwartaalbericht, dat de participanten, maar ook andere geïnteresseerden, krijgen van het secretariaat. In deze informatieve brochure komt aan de orde wat er zoal besproken is in het algemeen en deskundigenoverleg, staat een overzicht van geplande vergaderingen, nummers van publicaties in het Staatsblad, Staatscourant en het publicatieblad EG. Tevens staan er de nummers van beantwoorde kamervragen en overige publicaties in. Op deze wijze blijven participanten en direct geïnteresseerden op de hoogte van de ontwikkelingen in en rond het ROW.

Inhoudelijke afwegingen en besluiten staan niet in het kwartaalbericht, maar wel de publicatienummers. Voor inhoudelijke informatie moet gezocht worden in de nota's van toelichting bij AmvB's en de toelichtingen bij ministeriële regelingen. Het informeren van

een ruime groep geïnteresseerden en participanten middels het kwartaalbericht geschiedt over het algemeen naar tevredenheid (algemeen overleg: voldoende: 33%, ruim voldoende: 25% en goed: 42%). Overigens geven de deelnemers aan dat er meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van een website.

### *Openbaarheid en transparantie*

Het kwartaalbericht is openbaar, in de zin dat het op verzoek ook aan niet-deelnemers toegestuurd kan worden. Het betreft een passieve vorm van openbaarheid. In de praktijk blijkt dat er, volgens Beer, ongeveer 450 exemplaren per kwartaal verstuurd worden en dat 350 daarvan gericht zijn aan betrokkenen in het ROW en ongeveer 100 naar buiten. Daarbij kan men denken aan MKB-ers, universiteiten en vakbladen als VMT. Tevens is er een mogelijkheid te bellen met het secretariaat van het ROW of te e-mailen.

Internet speelt nauwelijks een rol van betekenis. Op de site van het ministerie van VWS staat bij het onderwerp biotechnologie een kleine passage over het (functioneren van het) ROW.<sup>1</sup> Op de site van de Keuringsdienst van Waren staat heel summiere informatie over de Warenwet en het ROW.<sup>2</sup> Beer geeft te kennen internet als instrument verder te willen ontwikkelen, maar zal hiervoor aandacht moeten vragen binnen VWS. Wat hem betreft wordt ROW-informatie actiever openbaar gesteld.

Door Kramer en Van der Laan wordt betwijfeld of het brede publiek wel geïnformeerd zou hoeven te worden over hetgeen in het ROW besproken wordt. De belangrijkste reden hiervoor is volgens hen dat de onderwerpen zo technisch-complex zijn dat het niet interessant is voor de gemiddelde burger. Informatieverstrekking zou alleen van nut zijn indien de informatie direct relevant of van belang is voor de consument of het brede publiek.

Het is overigens volgens de geïnterviewden de vraag wie de consument zou moeten informeren. Het ROW is faciliterend in het besluitvormingsproces voor beleidsambtenaren. Deze ambtenaren nemen uiteindelijk de besluiten. Het is volgens de geïnterviewden goed denkbaar dat consumenten (het grote publiek) door beleidsambtenaren of een ministerie op de hoogte worden gehouden van relevante afwegingen en beslissingen. Een taak voor het ROW zou kunnen zijn om op internet een site te openen met daarop informatie die nu in het kwartaalbericht staat, zoals agendastukken, conceptstukken en (ontwerp-)besluiten.

Tevens is het volgens Beer mogelijk dat participanten in het ROW het brede publiek informeren. De Consumentenbond doet dit volgens Kramer en Van der Laan indien nodig. De Consumentenbond verstrekt alleen informatie naar het grote publiek indien het daadwerkelijk belangrijke of relevante informatie is voor consumenten.

Het grote publiek wordt achteraf geïnformeerd over besluiten die het openbaar bestuur genomen heeft en wel via publicatie van wet- en regelgeving en bijbehorende (nota van) toelichting in Staatsblad en Staatscourant. Een persbericht wordt doorgaans uitgegeven als de ministerraad een ontwerpbesluit heeft geaccordeerd. Voor participanten en direct belanghebbenden bij het ROW is de informatie begrijpelijk en toegankelijk, maar niet voor het brede publiek, aldus de geïnterviewden. Er bestaat een hoge drempel voor mensen om wet- en regelgeving te zoeken en/of te lezen. Deels ligt dat aan de aard van de informatie (technisch-inhoudelijk en complex), maar deels ook aan het feit dat Tweede

<sup>1</sup> [www.biotechnologie.minvws.nl/content/overige.asp](http://www.biotechnologie.minvws.nl/content/overige.asp)

<sup>2</sup> [www.keuringsdienstvanwaren.nl/bedrijven/wetgeving/warenwet.html](http://www.keuringsdienstvanwaren.nl/bedrijven/wetgeving/warenwet.html)

Kamerstukken, vragen aan de Tweede Kamer, Staatsblad en Staatscourant geen bronnen zijn die de gemiddelde consument aanspreken. Het leest niet prettig en wordt alleen gelezen door direct betrokkenen/belanghebbenden.

De geïnterviewden vinden dat het in het kader van openbaarheid en transparantie nuttig kan zijn dat er actief meer informatie verstrekt wordt aan het brede publiek over thema's die besproken worden in het ROW en over de uiteindelijke besluiten. We kunnen daarbij denken aan agenda's, conceptstukken, ontwerpbesluiten en besluiten. Maar dergelijke actieve informatieverstrekking dient dan wel op een begrijpelijke, interessante en goed leesbare wijze te geschieden. Een dergelijke (externe) openheid wordt overigens door de Consumentenbond als wenselijk maar niet noodzakelijk gezien.

#### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

De indruk is dat in de meeste gevallen de overheid goed luistert naar wat er gezegd en besproken wordt in het ROW. Mocht de overheid op een belangrijk punt afwijken van standpunten van participanten, dan zal dit volgens art. 2 (1) van het Protocol gemotiveerd moeten worden in de toelichting bij de wet- of regelgeving. Deze motivering geschiedt in de praktijk volgens de deelnemers aan het algemeen overleg voldoende (70%), ruim voldoende (20%) en goed (10%) (VWS, 2002).

#### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

Kan een instrument als het ROW bijdragen aan herstel of behoud van consumentenvertrouwen? De geïnterviewden zijn van oordeel dat het ROW een positieve invloed heeft op het consumentenvertrouwen, aangezien alle ketenpartijen, waaronder consumentenorganisaties, vertegenwoordigd zijn in de verschillende overleggen. Volgens Beer kent men elkaar en leren de verschillende organisaties van elkaar in discussies en heerst er een goede sfeer in de overleggen. Beer betwijfelt of meer en begrijpelijke (actieve) informatieverstrekking een positieve invloed kan hebben op het consumentenvertrouwen. Wel vindt hij het een wenselijke ontwikkeling dat de overheid meer en open dient te informeren.

#### *Tot slot*

Het ROW is een vorm van raadpleging die past binnen de consultatieve bestuursstijl. Het betreft een dimensie van raadpleging die wij betitelen als consultatie. Participanten worden geraadpleegd in de implementatiefase van (Europees) beleid, waarbij het vooral gaat om conceptregelgeving. De overheid biedt daarbij de participanten de mogelijkheid in discussie te treden, waarbij de participanten het gevoel hebben serieus genomen te worden. De doorwerking van de input in regelgeving is voldoende en is terug te vinden in toelichtingen bij de regelgeving. In het ROW staat deelname vrij voor het georganiseerde publiek, namelijk vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

In tegenstelling tot het grote publiek is het proces voor de participanten in het ROW redelijk tot goed transparant. Het ROW is een geïnstitutionaliseerd overleg, waarin participanten weten wat de rolverdeling is, wat de procedures zijn en wat er met de resultaten gebeurt. Tevens worden ze goed geïnformeerd door het ROW-secretariaat. Informatie over hetgeen geschiedt binnen het ROW is openbaar, maar wordt passief aangeboden aan niet-participanten. Geïnteresseerden moeten vragen om het Kwartaalbericht te ontvangen. Keuzes, afwegingen en ambtelijke besluiten die genomen zijn, zijn onder meer terug te vinden

in toelichtingen bij regelgeving. Dergelijke informatie is wel openbaar maar niet gemakkelijk toegankelijk voor het grote publiek. Informatie blijft circuleren in het Haagse circuit.

### 3.3 Totstandkoming Kaderwet diervoeders

#### *Achtergrond*

Recente voedselcrises zijn aanleiding geweest voor LNV om taken en verantwoordelijkheden rond de diervoedersector naar zich toe te trekken.<sup>1</sup> Een andere aanleiding tot het terugnemen van taken en verantwoordelijkheden door LNV ligt volgens de heer Berg bij het kabinetsstandpunt met betrekking tot de Wet op de bedrijfsorganisatie. Toen werd duidelijk dat de zogenoemde indirecte medebewindstaken van Productschappen geschrapt zouden worden.

In 1999 heeft LNV de beleidsnota 'Grondstof voor vertrouwen' opgesteld, waarin de intentie tot het formuleren van een Kaderwet diervoeders wordt uitgesproken. Tot dan toe was het Productschap Diervoeder (PD) verantwoordelijk voor de uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen. Op dit moment (februari 2003) ligt het voorstel voor een Kaderwet diervoeders bij de Tweede Kamer.

Met de beleidsnota als aanleiding is na 1999 gestart met de voorbereidingen voor de Kaderwet diervoeders. In deze voorbereidende fase is volgens Berg nauw overleg geweest tussen LNV en het PD. Op basis van input van het PD hebben ambtenaren de conceptkaderwet opgesteld. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Kaderwet diervoeders (TK 2001-2002, 28 173) blijkt dat er advies is gevraagd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) en dat aan maatschappelijke organisaties en instellingen het voorstel ter commentaar is voorgelegd.

#### *Openheid van deelname door participanten*

Op formele uitnodiging, middels een brief van de staatssecretaris, is volgens Berg gevraagd aan de organisaties (belanghebbenden) om te reageren. Het betreft het Productschap Diervoeder, de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, het Productschap Margarine, Vetten en Oliën, LTO Nederland, de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, de Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, de Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO, de Koninklijke Vereniging het Comité van Graanhandelaren, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen.

In de Memorie van Toelichting wordt vervolgens duidelijk welke organisaties hebben gereageerd en welke opmerkingen ze hadden. De Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren heeft ongevraagd commentaar verleend. Op dit commentaar is gereageerd.

De keuze voor de te raadplegen instanties ligt volgens Berg bij de betreffende beleidsdirectie, in dit geval Directie Landbouw. De keuze laat zien dat met name

---

<sup>1</sup> Voor deze case zijn Niels Berg (Juridische Zaken, LNV) en Wijnand Wiegeraadt (Nevedi, participant) geïnterviewd.

sectororganisaties aangeschreven zijn. De enige niet-sector gebonden organisatie is de Consumentenbond. Er is volgens Berg in het algemeen geen protocol of voorschrift voor wie wanneer geraadpleegd dient te worden. De beslissing om te raadplegen is aan de betreffende bewindspersoon. Tevens is het afhankelijk van of het (louter) gaat om implementatie van Europese richtlijnen. Indien dit het geval is, wordt, volgens Berg, publieksparticipatie overbodig geacht.

#### *Inhoudelijke openheid*

LNV heeft, zoals gezegd, in overleg met het PD de Kaderwet opgesteld. Het PD heeft derhalve invloed kunnen uitoefenen op de formulering van de concept-Kaderwet. Dit is volgens Berg ook niet verwonderlijk; in principe blijft de regelgeving hetzelfde binnen de Kaderwet, maar neemt LNV het stokje over van het PD. Volgens Berg is dit de reden waarom er geen overleg met andere partijen geweest is. Nadat de concepttekst voor de Kaderwet geformuleerd was, is dit voorgelegd aan de genoemde organisaties in de sector.

Voor dit onderzoek heeft geen interview plaatsgevonden met een medewerker van het PD die overleggen heeft gevoerd met LNV. Er is dus geen duidelijkheid over de mate van inbreng en beleidsruimte die het PD had in het voortraject van de Kaderwet. Wat wel duidelijk is, is dat het PD door LNV beschouwd wordt als vertegenwoordiger van de sector. De Nevedi beschouwt de PD echter als overheid.<sup>1</sup> Alhoewel er dus overleg heeft plaatsgevonden tussen LNV en het PD, wordt dit door Wiegeraadt beschouwd als overleg tussen overheid en overheid. Er heeft volgens hem geen overleg plaatsgevonden tussen LNV en (deskundigen in) de sector.

De sectororganisaties hebben kunnen reageren toen de concepttekst van de Kaderwet al was opgesteld. Nut en noodzaak, evenals de probleemdefinities, zijn niet besproken met deze organisaties. Ondanks dat bij ons niet bekend is of andere bedrijven of belangenorganisaties hetzelfde vinden als de Nevedi, geeft het wel een beeld van de verhoudingen tussen de sector, het PD en LNV. De Nevedi geeft aan niet serieus genomen te worden en voelt zich niet gerepresenteerd door het PD. Tevens is er volgens Wiegeraadt niet tot nauwelijks overleg geweest tussen het PD en de sector. Volgens hem zit LNV dus met de verkeerde organisatie aan tafel.

Participanten zijn per brief uitgenodigd en werden gevraagd per brief te reageren. Volgens Berg is schriftelijke raadpleging gebruikelijk, ook bij algemene maatregelen van bestuur. Het betreft een vorm van raadpleging waarin geen ruimte is voor discussie en debat. Partijen kunnen de reacties van elkaar ook niet lezen. Dit beperkt volgens ons de mate van inhoudelijke openheid.

Dat de participanten wel degelijk invloed hebben gehad, blijkt uit de Memorie van toelichting van de Kaderwet. Naast de Nevedi hebben meerdere organisaties kritiek geuit op de oorspronkelijke opmerking dat het voorzorgsbeginsel naast wetenschappelijke bewijsvoering ook een politiek instrument kon zijn. Het bezwaar hiertegen heeft geleid tot het schrappen van deze opmerking in de tekst zoals die naar de Tweede Kamer is gestuurd, wat goed verwoord is in de Memorie van toelichting, aldus Wiegeraadt.

Niet op alle op- en aanmerkingen van de Nevedi is volgens Wiegeraadt gereageerd door LNV. Op bijvoorbeeld het punt van de zogenaamde positieve lijst heeft de Nevedi kritiek

---

<sup>1</sup> Dit is overigens alleen gebaseerd op het gesprek met de heer Wiegeraadt van de Nevedi. Het is niet bekend of andere bedrijven of belangenorganisaties in de sector hetzelfde vinden.

geuit, maar volgens Wiegeraadt heeft LNV hier niets aan gedaan en is er geen reactie van LNV op verkregen. Voor zowel de Nevedi als andere partijen is het niet duidelijk waarom LNV niets met deze kritiek gedaan heeft.

Dit laat onverlet dat LNV een breed scala van organisaties heeft geraadpleegd en hun reacties heeft meegewogen. De keuzes en afwegingen van LNV zijn goed gemotiveerd. Toch zijn nog twee opmerkingen bij de inhoudelijke openheid op hun plaats. Ten eerste is het de vraag voor LNV of ze met de juiste partij in een vroeg stadium van beleid aan tafel heeft gezeten. Ten tweede zou LNV na kunnen denken over een vorm van raadpleging waarbij meer ruimte is voor discussie en debat, in navolging van de recente initiatieven in Nederland van wetsvoorbereiding via internet.

### *Openheid van het proces*

Er mag worden aangenomen dat de aangeschreven belangenorganisaties op de hoogte zijn van hun rol en positie als ze uitgenodigd worden voor een schriftelijke reactie. Dergelijke organisaties weten hoe het politieke spel werkt en wat de procedures zijn. Ook weten ze wat het doel van de raadpleging is zoals die wordt uitgelegd in de concept-Kaderwet. Dit alles neemt niet weg dat er een enkele opmerking is te maken bij de openheid van het proces.

Zo heeft geen (persoonlijke) terugkoppeling plaatsgevonden naar de geraadpleegden. De eerste terugkoppeling is de complete tekst van de concept-Kaderwet zoals die naar de Tweede Kamer gaat, inclusief de reacties van de geraadpleegden en de keuzes en verantwoording van de beleidsambtenaren. Volgens Berg hebben participanten twee jaar geleden bij een kwaliteits-check aangegeven dat ze een persoonlijke terugkoppeling op prijs stellen. De beleidsdirecties zouden dit moeten oppakken. Waarom in deze casus geen terugkoppeling heeft plaatsgevonden, weet Berg niet.

Op dit punt is een verbinding te maken met de mate van openheid van het proces: tot het moment van het sturen van de concepttekst naar de Tweede Kamer is het voor participanten onduidelijk wat er binnen LNV gebeurt met de reacties, wie er zich over buigt en hoe de afwegingen gemaakt worden.<sup>1</sup>

### *Openbaarheid en transparantie*

Op de site van LNV is informatie te vinden over de Kaderwet diervoeders. Deze informatie bestaat uit de tekst van de Kaderwet diervoeders, de Memorie van toelichting, Kamervragen en antwoorden op deze vragen. Deze informatie is tevens te vinden op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Deze informatie wordt actief openbaar gemaakt.<sup>2</sup> Hier wordt door ons aan toegevoegd dat de informatie formeel wel openbaar is, maar dat de discussies en resultaten binnen het Haagse circuit blijven.

---

<sup>1</sup> In theorie zou de Tweede Kamer nog een rol van betekenis kunnen spelen voor de participanten. Na de eerste ronde schriftelijke vragen van de Kamer volgt er een tweede ronde, waarin het mogelijk is dat de Kamercommissie een hoorzitting gaat houden met belanghebbenden uit de sector. Op deze wijze zou de Kamer nog input kunnen vragen van de al geraadpleegde organisaties. Of dit daadwerkelijk zal gaan gebeuren, wordt betwijfeld door Wiegeraadt: de overheid heeft al bepaald en verwacht wordt dat de Tweede Kamer geen echte prioriteit zal hebben voor dit onderwerp.

<sup>2</sup> Mocht in de nabije toekomst de wet worden aangenomen, vindt publicatie in het Staatsblad plaats, vergezeld van een persbericht.



Het is volgens de geïnterviewden de vraag of dergelijke informatie wel toegankelijk of begrijpelijk kan zijn voor een breder publiek. Een wetsvoorstel of handelingen van de Tweede Kamer zijn niet lekker leesbaar en zullen een grote meerderheid van de bevolking niet aanspreken. Deze informatie zal direct belanghebbenden en dus de relevante stakeholders wel interesseren. De geïnterviewden vinden dat de Kaderwet ook geen geschikt onderwerp is om interessant te zijn voor een breed publiek.

#### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

Zoals gezegd werkt de raadpleging door, aangezien duidelijk wordt voor de participanten welke overwegingen en keuzes de overheid heeft gehanteerd bij het formuleren van de conceptwetsstekst zoals die naar de Tweede Kamer is gegaan.

#### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

Volgens Berg is het belangrijk dat je als overheid bij wetsvoorbereiding de belanghebbenden raadpleegt en dat je hun input serieus neemt.

#### *Tot slot*

De raadpleging bij de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders beschouwen we als feedback binnen een consultatieve bestuursstijl. Participanten worden schriftelijk geraadpleegd over één conceptvoorstel, waarbij geen ruimte is voor discussie en interactie (hoor en wederhoor), ook niet tussen de participanten. Er heeft geen (persoonlijke) terugkoppeling plaatsgevonden naar de deelnemers. De doorwerking in wetgeving is duidelijk en is terug te vinden in de memorie van toelichting. De participanten, belangen- en maatschappelijke organisaties (georganiseerd publiek), weten wat de rolverdeling is in de raadpleging en wat er (procesmatig) met de resultaten gebeurt. Gebleken is dat het niet betrekken van de relevante organisaties in het proces van probleemdefiniëring en oplossingsrichtingen kan leiden tot het gevoel bij die organisaties dat ze niet serieus genomen worden.

Aangezien er geen ruimte is voor discussie en interactie is de transparantie voor de participanten beperkt: men weet niet wat de overheid met de input gaat doen en er vindt ook geen terugkoppeling plaats. Men ziet voor het eerst wat met de input gebeurd is als het conceptwetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd wordt. Het grote publiek wordt voorafgaand en ten tijde van de raadpleging niet geïnformeerd en zal geen weet hebben van hetgeen er allemaal gebeurt. De concept-Kaderwet is openbaar zodra het naar de Tweede Kamer gestuurd wordt, maar dergelijke informatie is niet toegankelijk en begrijpelijk voor het grote publiek. Zowel de voorbereiding van het voorstel en de raadpleging als de behandeling in de Tweede Kamer spelen zich af in het Haagse circuit.

### 3.4 Codex vooroverleggen

#### *Achtergrond*<sup>1</sup>

De Codex Alimentarius is in 1962 opgericht door twee VN-organisaties, de Voedsel- en Landbouworganisatie FAO en de Wereld Gezondheidsorganisatie WHO. Deze intergouvernementele organisatie telt momenteel 167 regeringen (landen) als lid en representeert hiermee 98% van de wereldbevolking.<sup>2</sup> Tevens kent de Codex waarnemers van internationale organisaties, onder andere uit het bedrijfsleven en consumentenorganisaties.

De Codex heeft als doel de volksgezondheid te beschermen en de eerlijkheid in de handel in voedselproducten te bevorderen. De voedselveiligheid wordt bevorderd door hiervoor op wereldniveau normen te uniformeren. Het ontwikkelen en actualiseren van regionale en wereldwijde normen, richtlijnen en aanbevelingen is dan ook de hoofdtaak van de Codex. Deze Codexnormen omvatten onder andere de volgende werkerterreinen: veiligheid en hygiëne, verwerking en opslag, etikettering, kwaliteit en verpakkingen. Ook speelt de Codex Alimentarius een belangrijke rol in het wereldwijd uniformeren van de voedingsmiddelenwetgeving, vooral op het gebied van de voedselveiligheid.

Het Codexsysteem is een complex internationaal systeem met een continue stroom informatie uit een groot aantal deelnemende landen. Codexnormen krijgen op mondiaal niveau vorm, maar voordat dat geschiedt vindt er binnen de aangesloten landen vooroverleg plaats. In de EU komt een gezamenlijk EU-standpunt tot stand, maar eerst wordt in de afzonderlijke lidstaten een standpunt bepaald. Deze laatste standpuntbepaling is hier object van onderzoek.

Nederland is als EU-Lidstaat nog afzonderlijk lid van de Codex. De Europese Commissie is geen lid maar één van de waarnemers. Op dit moment speelt de Europese Commissie een belangrijke rol in de coördinatie en bij de standpuntbepaling van Lidstaten van de EU. Zij stelt namelijk, in nauwe samenwerking met de EG-lidstaten, documenten op die worden ingebracht in een Codexcomité.

LNV herbergt het Codexsecretariaat waar ook het Codex Contact Point (CCP) gesitueerd is. Het CCP is het centrale aanspreekpunt voor de Codex in Nederland. Dit secretariaat verspreidt de documenten aan de deelnemers aan het vooroverleg en is ook verantwoordelijk voor de organisatie van deze vooroverleggen. De agenda in het vooroverleg wordt bepaald door de agenda van de Comitévergadering later in het jaar.

#### *Openheid van deelname voor participanten*

Vooroverleggen zijn vergaderingen van de overheid met vertegenwoordigers van (belangen)organisaties. Voor ieder Comité (er zijn verschillende horizontale en verticale comités) is er een vaste groep deelnemers die wordt uitgenodigd door het Codex Contact Point (CCP). Dat wil niet zeggen dat dit de enige deelnemers zijn die welkom zijn; anderen mogen zich volgens Heumer aanmelden, mits ze een belang in het onderwerp hebben en een organisatie vertegenwoordigen.

De overheid stimuleert volgens haar zeggen ook de verbreding van de discussie. Sinds 2001 wordt getracht de groep deelnemers te verversen en wordt bijgehouden of le-

---

<sup>1</sup> Deze paragraaf is volledig gebaseerd op de Codex-website: <http://www.codexalimentarius.nl>

<sup>2</sup> Geïnterviewd zijn Sandra Heumer, communicatieconsultant Codex Alimentarius (Directie VVA, LNV) en Jan Droogh, secretaris van de VAI.

den van deelnemersgroepen nog wel komen opdagen. Er wordt een brede participatie nastreefde, waaronder bijvoorbeeld patiënten- en consumentenorganisaties en bedrijfsleven uit de hele voedselketen, van primaire producenten tot en met detailhandel.

Volgens de geïnterviewden neemt de Consumentenbond in beperkte mate deel aan de vooroverleggen, onder andere wegens gebrek aan personele capaciteiten en (dus) prioriteiten. De Consumentenbond laat zich volgens hen wel goed vertegenwoordigen op internationaal niveau door Consumers International. Droogh vindt dat de Consumentenbond wel vaker aanwezig zou moeten zijn, aangezien het volgens hem een representatieve organisatie is met een grote achterban.

### *Inhoudelijke openheid*

Alvorens het vooroverleg plaatsvindt schrijft de delegatieleider een draft position paper, een startdocument waarin het conceptstandpunt van de overheid is verwoord. Dit standpunt is gebaseerd op resultaten uit Comitévergaderingen uit het vorige jaar en recente ontwikkelingen. Samen met de agenda wordt dit naar de deelnemers gestuurd, die hierop kunnen reageren via e-mail of door bij het overleg aanwezig te zijn. De aanpassing van het position paper vindt plaats op basis van het vooroverleg. Het standpunt zoals dat naar Brussel gaat, is vantevoren bekend bij de deelnemers van het vooroverleg. Hier wordt ook nog over gesproken met de deelnemers. Het verslag van het overleg in Brussel gaat, achteraf, ook naar de deelnemers. De uitslag van dit overleg kan ook weer meegenomen worden bij het definitieve Nederlandse position paper.

In principe bepaalt de Nederlandse delegatieleider (beleidsambtenaar van LNV of VWS) de agenda van het vooroverleg, maar alle deelnemers zijn al geruime tijd op de hoogte van de agendapunten, aangezien het dezelfde punten zijn als op de Comitévergaderingen. Participanten kunnen wel invloed uitoefenen op de agenda, maar meestal wordt de agenda van de Codex-vergadering gevolgd. Naast invloed op de agenda hebben de deelnemers invloed op de inhoud en het proces omdat ze ten allen tijde kunnen reageren op standpunten en suggesties in bijvoorbeeld de zogenoemde circular letters.<sup>1</sup>

Participanten hebben volgens Droogh invloed in de beleidsvoorbereidingsfase. Het vooroverleg dient ter voorbereiding van het Nederlandse standpunt, wat vervolgens weer dient ter input voor het EU-standpunt. Volgens hem gaat het bij de Codex niet om implementatie van beleid<sup>2</sup>, maar om het vaststellen en formuleren van internationale normen.

De overheid wil haar standpunt mede bepalen op basis van kennis bij belangenorganisaties. Hierover is discussie mogelijk in het vooroverleg. De overheid hecht volgens Heumer veel waarde aan het wegen en meenemen van alle belangen maar heeft uiteindelijk wel de verantwoordelijkheid en neemt de beslissing over het Nederlandse standpunt.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Dit zijn documenten met verzoeken om commentaar die door het Codex secretariaat in Rome in perioden tussen comitévergaderingen worden verstuurd aan de lidstaten. Via nationale Codex Contact Punten worden deze documenten aan alle belanghebbenden/comitéleden doorgestuurd met het verzoek om aan de delegatieleider van het betreffende Codex comité commentaar te leveren.

<sup>2</sup> Zoals wel het geval is bij het Regulier Overleg Warenwet, zie paragraaf 3.2

<sup>3</sup> Binnen Comitévergaderingen wordt het consensusprincipe wel gehanteerd, maar niet binnen de Nederlandse Codex-vooroverleggen.

### *Openheid van het proces*

Droogh vindt dat het vooroverleg voor de participanten over het algemeen openbaar en transparant is. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien het overleg al sinds 1962 plaatsvindt in Nederland. Informatie binnen het internationale Codexstelsel is overvloedig. Voor de participanten in het Nederlandse vooroverleg zijn er volgens Heumer eigenlijk geen geheimen. Door de regelmatige stroom van documenten zijn de deelnemers altijd goed op de hoogte. Ook kennen zij de standpunten van de andere delegatieleden en van de overheid. Alle documentatie en verslagen worden toegestuurd naar alle deelnemers, ook als ze niet in het overleg aanwezig geweest zijn. Volgens Droogh is de overvloed aan informatie ook weer nadelig (wat volgens ons betekent dat dit de transparantie juist weer kan belemmeren). Vanuit dat oogpunt vindt hij het goed dat het CCP deze stroom informatie ordent en doorstuurt.

### *Openbaarheid en transparantie*

Vanuit het Nederlandse Codexsecretariaat bij LNV is een communicatieadviseur (Sandra Heumer) actief om lijn aan te brengen in deze complexe informatiestromen. Er is een website ontwikkeld waarop te lezen is wat de Codex is, wat de processen en procedures zijn en wat de Comit es zijn en inhouden. (<http://www.codexalimentarius.nl>). Ook wordt een nieuwsbrief uitgegeven. Deze is vooral toegespitst op het bedrijfsleven, aangezien vooral zij altijd up-to-date moeten zijn over de nieuwste ontwikkelingen. Deze strategische communicatie heeft enerzijds als doel de inbreng van Nederlandse standpunten in de diverse Codex-Comit es te professionaliseren. Anderzijds heeft het tot doel de Codex Alimentarius meer bekendheid te geven bij consumenten en de organisatie voor hen toegankelijker te maken.

De communicatie bevindt zich volgens Heumer nog in de opbouwfase. Het grote publiek heeft volgens haar geen weet van hetgeen de Codex doet en wat het is. Maar de Codex is een vrij gespecialiseerde club en informatie is, volgens beide geïnterviewden, niet voor iedereen interessant. Voor de pers is dit ook vaak het geval, afgezien van bijvoorbeeld het Agrarisch Dagblad. Vanuit het Nederlandse Codexsecretariaat wordt actie ondernomen om een breder publiek, maar ook de Tweede Kamer, te informeren. Er worden bijvoorbeeld artikelen geplaatst in bladen als VMT en Voeding Nu. Ook hecht men waarde aan het geven van lezingen en presentaties en het organiseren van seminars. Op verschillende sites waar veel consumenten komen, zoals [www.voedingnu.nl](http://www.voedingnu.nl), staan links naar de Codex-site. Op deze site wordt informatie op een begrijpelijke en leesbare wijze aangeboden, aldus Heumer.

### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

Doorwerking in beleid is niet eenduidig. Er zijn wel resultaten, maar die zijn volgens de geïnterviewden meestal niet helder terug te vinden in beleid. Dat is inherent aan het systeem volgens Droogh. Standpunten verwateren enerzijds in Brussel, anderzijds verwateren Europese standpunten in de Codexvergaderingen. Volgens hem is het een stroperig systeem. Nederlandse (en Europese) normen zijn veelal strenger dan de internationaal afgesproken normen, dus hoeft Nederland ze volgens hem niet te implementeren. Overigens is geen enkel land verplicht de Codexnormen te implementeren. Al deze factoren dragen ertoe bij dat doorwerking in beleid niet eenduidig aan te geven is.

Heumer nuanceert de opmerking dat landen deze normen niet hoeven te implementeren. Volgens haar moeten regeringen er wel degelijk rekening mee houden dat zij op het moment dat ze internationale handel bedrijven ten minste aan deze normen moeten voldoen. Op dit moment hanteert de EU veelal strengere normen dan in de Codex voorgeschreven zijn, maar de casus van het verbod op hormoonvlees heeft volgens haar laten zien dat dit niet hoeft te betekenen dat deze normen voorrang hebben op de Codexnormen. De Nederlandse overheid heeft daarom vaak een adviserende rol richting bedrijfsleven en is er een zekere doorwerking in beleid.

#### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

De professionalisering van de Nederlandse Codexactiviteiten richt zich volgens Heumer op de bevordering van de voedselveiligheid en het bevorderen van het vertrouwen hierin van de Nederlandse consument. Of dit laatste daadwerkelijk plaats kan gaan vinden door meer informatie in lektaal te verstrekken over het hoe en wat van de Codex, is niet altijd goed meetbaar. Het Codexgebeuren is een ver-van-mijn-bed verhaal; de zaken die besproken worden zijn zeer technisch-inhoudelijk, de resultaten zijn voor de consument niet direct zichtbaar en het is een langdurig proces (althans volgens de geïnterviewden). Voor de participanten is het redelijk open en transparant, maar voor het brede publiek niet.

Wat LNV wel kan doen, volgens Heumer, is openheid en transparantie verschaffen naar een breed publiek over hetgeen ze als overheid doet, wie de deelnemers zijn, welke rol een ieder inneemt, en wat de resultaten zijn. LNV kan laten zien dat ze de inbreng van maatschappelijke actoren serieus neemt en zorgvuldig haar standpunten formuleert. Dit kan een positieve invloed hebben op het vertrouwen. Droogh wil geen verband leggen tussen de Codex-vooroverleggen en consumentenvertrouwen. Volgens hem staat het onderwerp te ver van de consumenten af en is het systeem te stroperig en te complex.

#### *Tot slot*

Participanten in het Nederlandse vooroverleg, ofwel georganiseerd publiek c.q. belangenorganisaties, worden geraadpleegd in een relatief laat stadium van de fase van beleidsvoorbereiding. Er is sprake van een consultatieve bestuursstijl, dimensie consultatie, aangezien participanten kunnen discussiëren over geformuleerde voorstellen van beleidsambtenaren.

De Nederlandse Codex-vooroverleggen zijn sinds 1962 geïnstitutionaliseerd en participanten kennen elkaar goed. Dit heeft tot gevolg dat de participanten goed weten wat de rolverdelingen zijn en wat er (procesmatig) met de resultaten gebeurt. Openheid van het proces is er voor hen wel, alhoewel de doorwerking in beleid niet altijd eenduidig te achterhalen is. Door de grote stroom informatie over de wereld zijn participanten goed op de hoogte wat er allemaal gebeurt. Vanuit het Codexsecretariaat wordt voor de Nederlandse deelnemers de transparantie verhoogd door de informatiestromen te stroomlijnen.

Het grote publiek heeft waarschijnlijk geen weet van wat de Codex is en wat er gebeurt in de Codex-vooroverleggen. Het Codexsecretariaat gaat via de website, maar ook via vakbladen en presentaties, meer en begrijpelijke informatie over de Codex actief aanbieden aan een breder publiek. Het actief openbaar maken van informatie is in ontwikkeling. Waarschijnlijk zullen de discussies in de Codex-vooroverleggen niet interessant zijn voor het grote publiek en derhalve binnen het Haagse circuit blijven.

### 3.5 Consumentenplatform LNV

#### *Achtergrond en doelstelling*

LNV heeft actie ondernomen om in aanvulling op bestaande overlegfora, waaronder het ROW, meer inzicht te verkrijgen in de wensen en zorgen van (individuele) consumenten.<sup>1</sup> Dit past in de transitie van LNV van een boerenministerie naar een ministerie voor 16 miljoen mensen. LNV geeft te kennen dat er een schakel in de keten is waar meer inzicht in verkregen dient te worden, namelijk de consument. Wensen en zorgen van consumenten dienen bij de ontwikkeling van beleid meegewogen te worden (LNV, 2002).

LNV heeft hiertoe het Consumentenplatform als een nieuw beleidsinstrument ontwikkeld. Dit informele platform, dat 18 april 2002 is opgericht, houdt zich bezig met meerdere onderwerpen op het terrein van voedselveiligheid. Op dit moment (februari 2003) zijn er drie onderwerpen aan bod gekomen in het Platform, te weten traceerbaarheid van vlees, veiligheid van groenten en fruit en informatievoorziening over genetisch gemodificeerd voedsel.<sup>2</sup> Met het initiatief beoogt het ministerie beter zicht te krijgen op de wensen en zorgen van consumenten, oplossingen te toetsen en creatieve ideeën op te doen. Specifiek zijn de doelstellingen van het Platform (LNV, 2002):

- Luisteren naar wensen en zorgen vanuit de samenleving/van consumenten;
- Deze informatie mee laten wegen in beleid (creatieve ideeën opdoen);
- LNV-beleid toetsen bij consumenten.

Op basis van continue issuemonitoring wordt door het ministerie een actuele lijst met onderwerpen opgesteld, waaruit door het consumentenplatform een onderwerp gekozen wordt. Daarnaast kunnen de leden van het consumentenplatform ook zelf onderwerpen aandragen. De issuemonitoring helpt LNV nieuwe trends en ontwikkelingen te signaleren, waarover beleid moet worden vastgesteld.

#### *Openheid van deelname door participanten*

Over het vastgestelde onderwerp stellen ambtenaren van LNV (de focusgroep) een document op waarin dilemma's, ambities en mogelijk toekomstig beleid wordt geschetst. Daarnaast wordt dit thema besproken in consumentenpanels, bestaande uit 10 tot 15 consumenten die afkomstig zijn uit een specifiek segment van de samenleving. Van de panelleden wordt verwacht dat ze een kwalitatieve beoordeling geven, die niet representatief hoeft te zijn voor de Nederlandse bevolking. Tevens vindt een kwantitatief opinieonderzoek plaats onder een representatief deel van de Nederlandse bevolking. Aanvullend wordt deskresearch over het onderwerp uitgevoerd naar ontwikkelingen in de afgelopen jaren.

Het document van LNV, de panelverslagen, resultaten van het opinieonderzoek en de deskresearch vormen input voor de discussie in het Consumentenplatform. Hierin hebben mensen zitting die vanuit hun vakgebied zinnige dingen kunnen zeggen over het onder-

---

<sup>1</sup> Geïnterviewd zijn Francine Kiewiet de Jonge-Lulofs (beleidscoördinator Consument en Ketens, LNV) en Michiel Korthals (deelnemer aan het Platform).

<sup>2</sup> Interviews zijn afgenomen nadat het eerste onderwerp afgerond was en het tweede onderwerp nog gaande was.

werp en zelfstandig een mening kunnen vormen over de thema's, op persoonlijke titel. In het Platform zitten onder andere een consumentendeskundige, een kok, een journalist, een wetenschapper en een trendwatcher. Het Platform geeft op basis van de aangeleverde informatie haar eigen mening en suggesties voor beleid.

Zoals geschetst zijn meerdere typen participanten bij het Consumentenplatform betrokken en participeren ze op verschillende wijzen. Er zijn drie hoofdtypen: de consumenten die in de panels participeren, de consumenten die participeren middels het opinieonderzoek en de 'deskundigen' die in het Platform deelnemen. Binnen een panel zitten mensen uit dezelfde groep. Zij worden met elkaar geconfronteerd. De keuze voor de deelnemers in het Platform (de deskundigen) ligt bij LNV: dit ministerie heeft het (vaste) team samengesteld. Het Platform kan de keuze voor het onderwerp bepalen en haar uiteindelijke adviezen of suggesties aan LNV worden, volgens Kiewiet de Jonge, serieus genomen door LNV. LNV onderzoekt de mogelijkheid om een aantal adviezen in beleid om te zetten, waarbij ze zelf de uiteindelijke beslissing neemt.

#### *Inhoudelijke openheid*

De probleemdefinitie en de agendabepaling ligt bij zowel LNV als bij de deskundigen in het Platform. LNV identificeert, mede op basis van de issuemonitoring, een aantal belangrijke thema's, het Platform selecteert. LNV wil zicht krijgen op zorgen en wensen van consumenten en op basis daarvan creatieve ideeën opdoen voor beleid. De invloed van de participanten geldt ook in een vroeg stadium van beleidsvorming.

Er is volgens Kiewiet de Jonge in de panels ruimte voor discussie; men reageert op elkaar en discussies ontstaan vanzelf. Deze bijeenkomsten worden op video opgenomen. Door LNV wordt een compilatie gemaakt waaruit blijkt op welke vragen verschillende antwoorden gegeven worden. Deze video wordt getoond aan het Consumentenplatform. Alhoewel deze panelleden geen invloed hebben op de keuze voor de onderwerpen, worden hun meningen volgens Kiewiet de Jonge serieus meegenomen. De resultaten vormen input voor de meningsvorming van het Platform.

#### *Openheid van het proces*

De openheid van het proces voor de participanten in de consumentenpanels en het opinieonderzoek is recentelijk verbeterd. Deze participanten kunnen nu in principe weten wat er met hun input gebeurt en welke vervolgstappen er in het proces worden gezet. Deze procedures waren volgens Kiewiet de Jonge in eerste instantie niet uit eigen beweging uitgelegd door LNV of de facilitatoren Schuttelaar & Partners, maar ondertussen is deze verbeteringsslag wel gemaakt. In één bepaald consumentenpanel werd al eerder op verzoek uitleg gegeven over vervolgprocedures. Er vindt geen persoonlijke terugkoppeling plaats naar de participanten. Wel komen de verslagen van de discussies op de website te staan. Over het bestaan van deze website is overigens niet meteen informatie verstrekt.

Het is duidelijk voor participanten wie binnen LNV welke keuzes en afwegingen maken. Voor de deskundigen in het Platform is dit in grote lijnen duidelijk, aldus Korthals, en dat geldt ook voor de overige participanten volgens Kiewiet de Jonge. Ten tijde van het interview met Kiewiet de Jonge waren de criteria op basis waarvan de beleidsambtenaren hun keuzes maken evenwel niet duidelijk voor de participanten.

Ondertussen (februari 2003) staan deze criteria genoemd op de website <http://www.minlnv.nl/consumentenplatform>. Op deze site staat veel en duidelijke achtergrondinformatie over het Consumentenplatform. Procedures staan goed uitgelegd. De informatie is sinds begin 2003 ook toegankelijk voor een breder publiek geschreven. De informatie bestaat uit PDF-bestanden van de beleidsdossiers 'voedselveiligheid en traceerbaarheid' en 'groente en fruit', literatuurstudies 'trends en ontwikkelingen' van beide onderwerpen, resultaten van de opinieonderzoeken en impressies van de consumentenpanels.

#### *Openbaarheid en transparantie*

Communicatie naar het brede publiek, via verschillende kanalen, moet nog verder uitkristalliseren en hierover wordt nagedacht bij LNV, aldus Kiewiet de Jonge. Naast internet is er een persbericht uitgegaan en hebben verschillende vakbladen (waaronder Boerderij en Voeding Nu) aandacht aan het Consumentenplatform besteed. Directie Voorlichting (LNV) gaat een communicatieplan maken om dergelijke informatie in bladen als de Libelle te plaatsen. Je moet als ministerie wel oppassen dat de informatie die verstrekt wordt aan het publiek niet teveel op PR lijkt, alhoewel Korthals vindt dat LNV best wel wat meer aan PR zou mogen doen. Volgens Kiewiet de Jonge is LNV tevens afhankelijk van journalisten die willen schrijven over hetgeen in het Platform besproken wordt en wat de uitkomsten zijn.

Het grote publiek is nu niet op de hoogte van het Consumentenplatform. Volgens Kiewiet de Jonge zijn er eigenlijk twee doelstellingen: een beleids- en een communicatie-doelstelling. De beleidsdoelstelling luidt dat een goed instrument voor beleidsontwikkeling ontwikkeld moet worden dat input van consumenten gebruikt. De communicatiedoelstelling vereist dat er naar buiten gecommuniceerd moet worden. Hier kan nog veel aan verbeterd worden, ook volgens Korthals. Kiewiet de Jonge vindt dat het Platform zich als beleidsinstrument goed aan het ontwikkelen is, maar dat het als communicatie-instrument verbeteringen behoeft.

Al met al is het Consumentenplatform een nieuw beleidsinstrument voor LNV en men staat open voor suggesties, ook op het terrein van communicatie, openbaarheid en transparantie. Dat men het instrument serieus neemt, blijkt enerzijds uit het feit dat in het zogenaamde directeurenoverleg van LNV bepaalde voorstellen of adviezen van het Platform geaccordeerd worden. Anderzijds wordt begin 2003 een evaluatiestudie gehouden over de eerste drie onderwerpen die behandeld zijn in het Platform om te bezien welke verbeteringen mogelijk zijn.

#### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

Adviezen van het Platform worden serieus genomen door LNV en op basis van (openbare) criteria worden keuzes gemaakt in het directeurenoverleg. Op de site is te vinden welke voorstellen LNV verder gaat uitwerken en hoe de stand van zaken van die projecten is. Daarmee staan er onderwerpen op de beleidsagenda en vindt doorwerking plaats.

Hier stopt de informatieverstrekking echter niet. Er vindt in het verdere verloop terugkoppeling plaats over wat er nu daadwerkelijk gedaan is/wordt met de adviezen. Op dit moment (februari 2003) staat er informatie op de site over wat er daadwerkelijk gedaan is met de geselecteerde onderwerpen uit het eerste thema (traceerbaarheid van vlees).



### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

Volgens Kiewiet de Jonge kan een instrument als het consumentenplatform vertrouwen wekken indien LNV duidelijk kan maken aan participanten en het grote publiek dat het ministerie moeite doet om input te verkrijgen en laat zien wat het daarmee doet. Dit betekent dat LNV actief informatie dient te verstrekken over het totale proces, over keuzes en afwegingen binnen het ambtelijk apparaat en over wat er met de resultaten gaat gebeuren.

Volgens Korthals kan het Platform zelf niet veel doen aan het herstellen van het vertrouwen. Het gaat hem meer om de uitstraling van het Platform en het sneeuwbaaleffect dat ervan uitgaat. Het Platform is een netwerk waarin mensen vanuit verschillende achtergronden elkaar ontmoeten. Als deze mensen het gevoel hebben dat LNV goed en zorgvuldig te werk gaat, wordt dit vanzelf doorverteld door leden van het Platform. Dit is een soort mond-op-mond reclame.

Korthals meent dat de overheid als informatiebron niet vertrouwenwekkend is. Met dit probleem zit je als LNV opgezadeld als je (meer) informatie wilt verstrekken over wat het Platform allemaal doet. Een reactie die hierop kan volgen is dat het daarom van belang is dat LNV tracht de leden van het Platform informatie te laten verstrekken binnen hun eigen netwerk en dat deze leden als communicatiekanaal voor LNV kunnen dienen. Overigens wordt hier volgens Kiewiet de Jonge al op informele wijze op aangestuurd door LNV.

### *Tot slot*

Raadpleging in het Consumentenplatform is een nieuwe werkwijze voor LNV en past binnen een participatieve bestuursstijl. Bewust wordt gezocht naar de consument als nieuwe publieksgroep. De bestuursstijl is participatief, aangezien zorgen en wensen van consumenten (leken) over bepaalde thema's centraal staan. De overheid heeft nog geen plannen of voornemens geformuleerd. Dit maakt dat er geen sprake is van consultatie, maar van actieve participatie. Consumenten kunnen discussiëren in de panels, maar ook vinden er representatieve enquêtes plaats (feedback). Hun input wordt meegenomen in de adviezen van een groep deskundigen. Doorwerking in beleid is er wel, maar niet altijd even zichtbaar voor niet-participanten. Tevens vindt geen persoonlijke terugkoppeling plaats.

De openheid van het proces kan voor de consumenten in de raadpleging verbeterd worden. Internet speelt hierbij een belangrijke rol en blijft zich ontwikkelen. Op de site staat veel en redelijk duidelijke achtergrondinformatie, zowel over inhoud als proces. Veel informatie is daarmee actief openbaar en de site zorgt ervoor dat zowel inhoud als proces voor participanten en niet-participanten in principe toegankelijk en transparant is. De informatie is doorgaans begrijpelijk en leesbaar geschreven. Aangezien de raadpleging en de bijbehorende informatie zich nog steeds in het Haagse circuit afspelen, worden acties ondernomen om een breder publiek actief te informeren.

### 3.6 Publiek debat Eten en Genen

#### *Achtergrond*

Op ad hoc basis worden in Nederland maatschappelijke of publieke debatten gehouden over kwesties die te maken hebben met voedsel.<sup>1</sup> Het laatste publieke debat ging over biotechnologie, getiteld Eten en Genen. Op dit debat is aangedrongen door de Tweede Kamer. De Tijdelijke Commissie Biotechnologie en Voedsel (Commissie Terlouw) is begin 2001 ingesteld door het kabinet. Deze Commissie had tot taak de organisatie van het debat te verzorgen en de voortgang en kwaliteit ervan te bewaken. Met de volgende taken is ze belast (Hanssen et al., 2001: 9):

- het vergroten en uitwisselen van informatie over biotechnologie en voedsel onder een zo breed mogelijk publiek;
- het bieden van mogelijkheden tot discussie en vorming van meningen en standpunten over het gebruik van moderne biotechnologie bij voedsel en over de randvoorwaarden en grenzen die daaraan volgens betrokken partijen moeten worden gesteld;
- het vastleggen van de uitkomsten van het publiek debat, waarbij de Commissie desgewenst eigen aanbevelingen kan doen.

Doelstelling van het debat is het verhelderen van de randvoorwaarden waaronder biotechnologie bij de productie van voedsel maatschappelijk acceptabel is.

#### *Publiek debat*

Publieke debatten kennen in het algemeen drie soorten doelstellingen (Ibid.: 12), te weten 1) het informeren van burgers over nieuwe technologische ontwikkelingen en de daarmee samenhangende ethische en maatschappelijke kwesties; 2) het stimuleren van de meningsvorming over deze issues; en 3) het verkennen van de aanwezigheid van draagvlak voor het overheidsbeleid in deze. In het debat Eten en Genen kan draagvlak worden vertaald met 'het verhelderen onder welke randvoorwaarden biotechnologie met betrekking tot voedsel maatschappelijk acceptabel is'.

Alhoewel gevoerde publieke debatten in Nederland onderling niet goed vergelijkbaar zijn, zijn er wel ontwikkelingen en belangrijke aandachtspunten waarneembaar (Ibid.: 11). Ten eerste wordt het verzoek om een debat te houden steeds vaker beargumenteerd met een beroep op democratische controle. In de eerste debatten rond moderne biotechnologie lag het initiatief bij aan de overheid gelieerde instanties, daarna bij de overheid zelf. Het initiatief voor het publiek debat Eten en Genen kwam van de Tweede Kamer zelf.

Ten tweede laat de inzet van een leken- of burgerpanel zien dat er een verschuiving gaande is in accenten van de door beleidsmakers gesignaleerde problematiek. Vorige debatten hebben laten zien dat het omgaan met publieke sentimenten en inbreng van ideeën uit andere domeinen dan de wetenschap problemen heeft opgeleverd. Ten derde is gebleken dat een toename van kennis over een specifieke toepassing niet automatisch heeft geleid tot een grotere acceptatie ervan. Ten vierde trekken de georganiseerde publieke de-

---

<sup>1</sup> Anja van der Neut en Tim Verhoef zijn geïnterviewd namens de overheid. Van der Neut was in de voorfase van het debat lid van het projectteam biotechnologie. Verhoef was ambtelijk secretaris van de Commissie Terlouw. Jan Gutteling is geïnterviewd omdat hij betrokken was bij het flankerend onderzoek naar het publiek debat *Eten en Genen*. Hij is docent Communicatiewetenschappen aan de Universiteit Twente.

batten in Nederland relatief weinig aandacht van de media. Tenslotte bestaat er volgens Hanssen et al. (2001) twijfel bij het publiek dat de uitkomst van een debat ook invloed heeft op de politieke besluitvorming. Dit komt mede doordat er in Nederland (nog) geen geschikt kanaal bestaat om de resultaten van een dergelijk debat te vertalen in de politieke besluitvorming.

#### *Openheid van deelname voor participanten*

De Commissie heeft uitdrukkelijk gekozen voor participatie van de gewone burgers, aangezien de meeste discussies in de voorgaande jaren over biotechnologie en voedsel aan hen voorbij gegaan zouden zijn.<sup>1</sup> Er is expliciet gekozen voor een publiek debat en niet voor een debat tussen belangenorganisaties (Hanssen et al., 2001: 12).

In het publiek debat zijn drie debatschillen gehanteerd (Ibid.:14). De binnenste schil werd gevormd door honderdvijftig door NIPO geselecteerde Nederlanders, in zes leeftijdsgroepen, als een doorsnee van de Nederlandse bevolking. Zij zijn betrokken geweest in diverse deeldebatten in het zogenaamde publiekspanel. Bij de selectie van de deelnemers ging het om een kwalitatief beeld te verkrijgen van de Nederlandse bevolking, niet om een representatief beeld (Ibid.: 21).

De middelste schil was gericht op het georganiseerde publiek, bestaande uit ruim vijftig publieksorganisaties en -verbanden. Deze hebben het debat gevoerd met hun achterban. Tevens hebben georganiseerde debatten plaatsgevonden in het voortgezet onderwijs. Volgens Verhoef is bewust niet gekozen voor belangenorganisaties, maar voor maatschappelijke organisaties en verbanden als kerken. De belangenorganisaties (zoals Greenpeace) zijn betrokken geweest in de voorfase, bij het formuleren van het plan van aanpak.

De buitenste schil was voor het ongeorganiseerde of het brede publiek. Dit werd op grote schaal via meerdere kanalen (website, advertenties in dagbladen en Allerhande) geïnformeerd over het debat. Tevens kon het brede publiek vragen stellen en haar zorgen kenbaar maken, via kanalen als telefoon, krantenadvertenties, website en e-mail. Tevens zijn op twee momenten in het debat de opvattingen en denkbeelden van burgers gepeild via representatieve publieksenquêtes (telefonisch).

#### *Inhoudelijke openheid*

De opzet van het publieke debat, waaronder de drie schillen, is de taak en verantwoordelijkheid geweest van de Commissie en haar Uitvoeringsorganisatie. De Commissie had van de regering een opdracht meegekregen waarin was vastgelegd over welke thema's het debat in ieder geval zou moeten gaan. Dat wil niet zeggen dat de participanten geen invloed konden uitoefenen. Met belangenorganisaties is namelijk gediscussieerd over de opzet van het debat, wat vervolgens ook tot wijzingen in de opzet heeft geleid. Participanten in de binnenste en middelste schil hadden vervolgens de mogelijkheid te bepalen op welke aspecten en vraagstukken men het debat wenste toe te spitsen.

In de binnenste en middelste schil is ruimte gecreëerd voor debat en discussie. Participanten uit beide schillen waren betrokken in de Startmanifestatie. Deze bijeenkomst had

---

<sup>1</sup> Er wordt in dit onderzoek volstaan met het benoemen van aandachtspunten en leerervaringen uit het debat die relevant zijn voor raadpleging van publiek in algemene zin. Dit omdat het debat zo groots opgezet is, met veel (soorten) deelnemers, kanalen en processtappen. Het Flankerend Onderzoek (Hanssen et al., 2001), als evaluatiestudie, wordt daarbij als uitgangspunt genomen.

een tweeledig doel (Ibid.: 17). Ten eerste had het voor de Commissie tot doel een inventarisatie te maken van de vragen en zorgen die leven onder de deelnemers. Daarmee is de bijeenkomst mede bepalend geweest voor de agenda in het verdere verloop van het debat. In deze zin hebben zowel leken als vertegenwoordigers van publieksorganisaties invloed kunnen uitoefenen op het inhoudelijke verloop van het debat. Voor de deelnemers was de bijeenkomst een eerste oriëntatie op het debat zelf. Het tweede doel was de deelnemers uit de binnenste en middelste schil van informatie te voorzien, voor- en tegenargumenten te horen en hun mening te kunnen aanscherpen.

Participanten, vooral maatschappelijke organisaties, hebben ook invloed kunnen uitoefenen op het proces. Regelmatig is er kritiek geuit op de gang van zaken in het debat waar de Commissie op reageerde. Zo zou een videoband te veel de biotechnologie promoten, waarna de videoband is aangepast (Ibid: 28). Er is volgens deze organisaties vooral gebruik gemaakt van het materiaal dat door de Commissie was aangeleverd, maar niet van materiaal van kritische groepen. De Commissie is hier gedeeltelijk aan tegemoet gekomen door een Engelstalig online Noord-Zuid debat te houden, waarin vertegenwoordigers van zuidelijke landen deelnamen, en door twee nieuwe voorbeeldtoepassingen in te brengen. Tevens zijn verspreid door het land een aantal openbare zaaldebatten georganiseerd.

Participanten hadden volgens Van der Neut en Verhoef invloed op een beleidsproces waarin al beleid bestond maar dat zich verder ontwikkelde. Er was namelijk al wet- en regelgeving op het terrein van biotechnologie. Deze wet- en regelgeving vormde echter vooral een weerslag van politieke keuzes die met betrekking tot het gebruik van biotechnologie in voedselproductie zijn gemaakt. In ruime zin gezien heeft het debat volgens Van der Neut en Verhoef misschien niet zo veel veranderd aan het bestaande beleid, maar heeft het wel een aantal zaken (zorgen) bevestigd en ook bepaalde accentverschuivingen bewerkstelligd. We kunnen concluderen dat de fase van beleid de uitvoeringsfase is. De overheid wilde naar onze mening achterhalen of er draagvlak is voor het bestaande beleid, alhoewel ze dit anders formuleerde (zie ook Hanssen et al., 2001: 12).

Kenmerkend voor de binnenste schil is het opzeggen van het vertrouwen in de Commissie door 15 (kritische) organisaties. Zij zijn uit het debat gestapt. De belangrijkste reden is dat de algehele vraagstelling van het debat verkeerd was. Er werd gesproken over 'onder welke voorwaarden', waarbij er dus al van uitgegaan wordt dat biotechnologie er nu eenmaal is en niet meer te stoppen valt. De opdracht was volgens de betreffende organisaties te veel sturend. Zoals gezegd hebben de media vooral over deze kwestie bericht. Berichtgeving in de media is meer gegaan over spelregels dan over inhoud. 'De nieuws-waarde van het conflict heeft ook hier toegeslagen', aldus Hanssen et al. (2001: 38).

De beleidsruimte (inhoudelijke openheid) is daarmee beperkt: de overheid heeft het onderwerp bepaald, het proces in grote lijnen bepaald en er is al beleid. Dit heeft geleid tot kritiek: de vraagstelling van het debat zou sturend zijn. Participanten kunnen echter binnen het debat wel invloed uitoefenen, enerzijds door in een vroeg stadium hun stempel te zetten op het verdere verloop van de discussies en de agendering. Anderzijds is hun input, die in ruime mate tot stand is gekomen door discussie en debat, serieus genomen door de overheid en heeft het tot doorwerking in beleid geleid. De geïnterviewden zijn eensluidend van oordeel dat de overheid de participanten serieus heeft genomen en dat er veel tijd en energie in het debat gestoken is. Dit blijkt ook uit het feit dat de Commissie additionele

activiteiten heeft verricht die oorspronkelijk niet gepland waren. Men wilde volgens Gutteling echt de mening van de deelnemers horen.

### *Openheid van het proces*

De openheid van het proces is in het geding geweest toen de Tweede Kamer er op aanstuurde om de Nota biotechnologie te behandelen op een tijdstip dat de resultaten van het publieke debat nog niet bekend waren. Zowel de Commissie als maatschappelijke organisaties waren hier niet content mee, aldus Verhoef. Deze actie was volgens ons onverwacht voor de participanten en deed bij hen de vraag opkomen wat hun rol en die van het debat nu eigenlijk nog inhield. Deze kwestie heeft veel aandacht gekregen in de discussie en de media. De Commissie heeft de Kamercommissie ervan weten te overtuigen dat de Kamerbehandeling verschoven moest worden zodat de resultaten van het debat konden worden meegenomen (Hanssen et al., 2001). De resultaten van het publiek debat zijn in januari 2002 besproken in de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg over de Integrale Nota Biotechnologie. In dat opzicht heeft een vertaalslag van het publieke debat naar politieke besluitvorming plaatsgevonden.

Volgens Van der Neut en Verhoef waren de participanten in de binnenste schil op de hoogte gesteld van het proces, hun rol en de vervolgstappen in het proces. Verhoef weet niet of een dergelijke informatieverstrekking ook in de tweede schil heeft plaatsgevonden. Wel was volgens hem achtergrondinformatie beschikbaar via het verstrekte schriftelijke materiaal voor het debat en via de website. Volgens Gutteling zijn participanten niet altijd volledig op de hoogte van het proces, maar dit gebeurt volgens hem wel vaker. Hij gaat ervan uit dat de deelnemers in de drie schillen uitgelegd is wat er van hen verwacht en verlangd wordt. Maar er is volgens hem niet uitgelegd wat er precies met hun input gebeurt en wanneer.

### *Openbaarheid en transparantie*

Om een zo groot mogelijke transparantie te verkrijgen, is op de website <http://www.eteningen.nl> getracht alle inbreng van burgers en organisaties te plaatsen.<sup>1</sup> Deze vorm van openheid geldt voor zowel deelnemers als niet-deelnemers. Van de meeste debatactiviteiten zijn verslagen gemaakt die via de website waren in te zien en waarop gereageerd kon worden. Naast internet zijn andere kanalen benut om informatie te verstrekken aan het brede publiek, waaronder brochures en advertenties in landelijke dagbladen.

Informatie aanbieden op een internetsite is volgens Gutteling een passieve manier. Het grote publiek wordt daarmee niet actief geïnformeerd. De informatie moet namelijk door de mensen zelf gezocht worden. Je mag je afvragen hoeveel mensen specifiek op internet informatie gaan zoeken over Eten en Genen en de verslagen gaan lezen van de

---

<sup>1</sup> De website verschaftte niet alleen informatie, tevens konden geïnteresseerden vragen stellen en reageren op negen voorbeeldtoepassingen van biotechnologie. Gebleken is dat er weinig of geen vervolgreacties kwamen op geplaatste reacties. Op de site werd niet gediscussieerd, mensen plaatsten hun persoonlijke meningen (Hanssen et al., 2001: 34). Er was tussen de discussiepagina's en de debatactiviteiten in het land geen duidelijke verbinding. Debatresultaten werden op de website los van de discussiepagina's gehouden. Een actieve moderatorfunctie ontbrak om de discussie aan te jagen. De reacties op de website zijn niet gerubriceerd en doorgeleid naar de Commissie (Ibid.).

debatten in de tweede schil. Dat doet natuurlijk niet af aan het feit dat de informatie wel degelijk beschikbaar is.

Volgens Gutteling kan een publiek debat meer open en transparant zijn indien de overheid het brede publiek actiever informeert, actiever dan via internet. Zo zou het brede publiek via advertenties op de hoogte gebracht kunnen worden over wat er op verschillende momenten gebeurt in het debat.

Overigens is het debat in de tweede schil volgens Gutteling relatief onzichtbaar geweest voor de buitenwereld. Een aantal maatschappelijke organisaties heeft in besloten kring de achterban geraadpleegd en hun verslagen zijn niet op de website geplaatst. Maar de overige debatten binnen de maatschappelijke organisaties zijn ook onzichtbaar geweest voor de buitenwereld.

#### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

Het advies van de Commissie aan het Kabinet is openbaar, evenals het kabinetsstandpunt. In die zin heeft het debat doorgewerkt: het is uitgemond in een regeringsstandpunt. Hier is nog wel een aantal reacties op geweest in de media, maar verder is het volgens Gutteling stil gebleven. Er is tevens een kamerdebat geweest, waarin volgens Verhoef veel aandacht is geweest voor de resultaten van het debat. Een conclusie uit het kamerdebat is volgens hem dat er voorzichtig en zorgvuldig kan worden doorgegaan met bestaand beleid. Resultaten uit het debat hebben tot moties geleid met betrekking tot de keuzevrijheid van consumenten, effecten op het milieu en ggo-vrije teelten.

Het is volgens de geïnterviewden waarschijnlijk onduidelijk voor het grote publiek wat er gebeurd is met de resultaten van het debat. Besluitvorming rond dit onderwerp is in het Haagse circuit beland, wat betekent dat de verdere nasleep van het debat zijn weg vindt in formele beleidsnota's en Tweede Kamerstukken. De geïnterviewden gaven te kennen dat geen nazorg is verleend door het kabinet om aan het publiek duidelijk te maken wat met de resultaten is gebeurd. Een dergelijke nazorg, bijvoorbeeld in landelijke dagbladen, werd door hen wel wenselijk geacht. Overigens is het aardig te vermelden dat de uitkomsten van het derde Consumentenplatform (zie 3.5) dit kritische geluid bevestigen. Daar werd eveneens geconcludeerd dat voor het grote publiek onduidelijk is wat er met de resultaten van het publieke debat is gebeurd en het dus aan de nodige nazorg heeft ontbroken.

Alhoewel de geïnterviewden het niet wisten, is er wel een vorm van nazorg op internet te vinden. De bovengenoemde website is niet meer actief, maar er wordt wel een link aangeboden naar de site van LNV waar een dossier over biotechnologie staat (<http://www.minlnv.nl/thema/biotech/>). Hierin staat, naast het rapport van de Commissie Terlouw, achtergrondinformatie over het publiek debat, waaronder een antwoord op de vraag wat de overheid met de resultaten gedaan heeft en wat er vervolgens gebeurt. Deze antwoorden zijn echter volgens ons wel erg kort en er wordt verwezen naar Tweede Kamerstukken, die zoals gezegd niet makkelijk leesbaar zijn.

### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

Het publiek debat kan volgens Gutteling als instrument bijdragen aan vertrouwen van burgers vanwege de signaalfunctie die er vanuitgaat. Je laat namelijk als overheid zien dat je naar buiten wilt treden en meningen en zorgen van burgers serieus neemt, maar ook dat je open staat voor andere visies en meningen. Dit houdt echter wel in dat de voorbereiding zorgvuldig dient te zijn en dat er de tijd voor genomen moet worden. Tevens moeten de participanten het gevoel hebben dat hun inbreng er toe doet. Het gaat daarbij tevens om procedurele rechtvaardigheid (Gutteling): het uiteindelijke besluit van de overheid hoeft niet aan te sluiten bij je persoonlijke mening, maar het besluit moet wel zorgvuldig worden afgewogen en gemotiveerd.

Vertrouwen gaat volgens Hanssen et al. (2001) verder dan het herstellen van geloof in overheden en instanties. Vertrouwen is volgens hen gebaseerd op de wijze waarop de politiek het publiek betreft in haar besluitvorming, hoe bedrijven omgaan met consumentenbelangen en op percepties van hoe moderne biotechnologie het leven van individuen zal beïnvloeden. Om het vertrouwen te herstellen is openheid over risico's en onzekerheden essentieel. De dialoog met het publiek zal moeten worden voortgezet, en wel op een wijze waarin ruimte wordt geschapen voor het scheppen van vertrouwen. De nadruk moet niet komen te liggen op de uitkomsten van het debat, maar op de probleemoriëntatie en –definitie.

De geïnterviewden benadrukken de zorgvuldigheid waarmee het proces wordt opgezet om vertrouwen te wekken. Duidelijk moet zijn waarom het debat gehouden wordt en wat met de resultaten gebeurt, maar ook of het in een besluitvormingsproces wordt meegenomen. Tevens wordt het volgens hen wenselijk geacht dat nazorg verleend wordt aan de deelnemers en/of dat een algehele terugkoppeling plaatsvindt. Alleen informatie inwinnen als overheid is dus niet voldoende, meent Gutteling.

### *Tot slot*

Verschillende bestuursstijlen kan men herkennen rond het publieke debat. De beleidsruimte (inhoudelijke openheid) is beperkt: de overheid heeft het onderwerp bepaald, het proces in grote lijnen uitgezet en er is al beleid op ontwikkeld. In feite wil het bestuur meningen van participanten krijgen om draagvlak te vinden voor het huidige beleid (consultatieve bestuursstijl; dimensie consultatie)). Anderzijds was de Startmanifestatie een voorbeeld van een open debat, waarvan de uitkomsten (overzicht van vragen en zorgen van de participanten) bepalend waren voor het verdere verloop van het publieke debat (participatieve stijl). De oorspronkelijke opzet van het publiek debat kan daarmee beschouwd worden als consultatieve stijl, maar de uiteindelijke invulling en ruimte die geboden werd aan leken is een voorbeeld van een participatieve bestuursstijl.

In de onderscheiden schillen konden verschillende publieksgroepen deelnemen. Voornamelijk leken en het grote publiek waren publieksgroepen. Belangenorganisaties mochten bewust niet meepraten in het debat.

Aangezien er van een mix van instrumenten en meerdere schillen gebruik is gemaakt en meerdere publieksgroepen benaderd zijn, is het moeilijk aan te geven of er openheid van het proces was voor (al) de participanten. Na enige tijd is echter voor de participanten onduidelijkheid ontstaan over hun rol en die van het debat, aangezien de Tweede Kamer al een debat wilde voeren over het onderwerp terwijl het publieke debat nog niet was afge-

rond. Over de algemene procedures heeft informatie gestaan op de website en in het verstrekt schriftelijke debatmateriaal (middelste schil). De informatie op deze site, waaronder discussieverslagen en het eindrapport, is actief openbaar gemaakt en in toegankelijke taal geformuleerd. Tevens zijn burgers geïnformeerd via massamediale kanalen.

Het is niet transparant voor de deelnemers wat er gebeurd is met de resultaten. Er heeft wel doorwerking plaatsgevonden, aangezien het advies van de Commissie Terlouw heeft geleid tot discussie in de Tweede Kamer. De afwikkeling van het publieke debat was daarmee wel openbaar, maar niet bijzonder transparant. Er heeft geen (persoonlijke) terugkoppeling plaatsgevonden naar de deelnemers.

### 3.7 Future of Food

#### *Aanleiding en doelstelling*

Het digitaal debat Future of Food (hierna: FoF) is een experimenteel project geweest, geïnitieerd door LNV.<sup>1</sup> De aanleiding voor het debat is de (vermeende) bezorgdheid bij burgers in Europa over de kwaliteit en veiligheid van het voedsel, mede gezien in het licht van recente voedselcrises. Kenmerkend en vernieuwend is dat het debat zich grotendeels op internet heeft afgespeeld. De rol van internet krijgt in deze casestudie dan ook grote aandacht.<sup>2</sup>

Hoofddoel van het project was beter zicht te krijgen op de zorgen, wensen, visies en waarden die leven in de Duitse en Nederlandse maatschappij over de onderwerpen dierenwelzijn, voedselveiligheid en boerderij van de toekomst. Dit inzicht zou een bijdrage kunnen leveren aan zowel de toename van het vertrouwen van de burger in de kwaliteit en veiligheid van het agrarisch product als de beleidsissues in Nederland, Duitsland en Europa (Laméris, 2002: 8).

Nevendoelstellingen zijn het nader invulling geven aan het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen, de relatie met het Duitse Ministerie van Landbouw inhoudelijk te verdiepen en een bijdrage te leveren aan de aanstaande discussies over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Laméris, 2002: 8).

Voor LNV is het FoF een groots innovatief beleidsexperiment geweest, waarin tijdens de voorbereiding en uitvoering samengewerkt is tussen verschillende interne beleidsdirecties en externe bureaus. Binnen LNV wordt het gezien als een experiment voor de wijze waarop LNV omgaat met haar omgeving (Ibid.: 4).

Het initiatief en keuze voor het onderwerp komt bij de Nederlandse en Duitse ministeries vandaan. Dit geldt tevens voor de drie geselecteerde thema's. Voordat het digitale debat van start zou gaan is per thema een sessie gehouden met deskundigen afkomstig uit

---

<sup>1</sup> Voor deze case is gesproken met Marjolein Sonnema (Directie Industrie en Handel, LNV) en Guido Enthoven (Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI)). Dit instituut was verantwoordelijk voor de ondersteuning van de projectgroep bij het inzetten en inhoudelijk vormgeven van het digitaal debat en de workshops.

<sup>2</sup> Voordat het digitale debat plaatsvond heeft een Ronde Tafelconferentie plaatsgevonden met Captains of Industry, voormannen van boeren- en consumentenorganisaties en de beide ministers. Tevens zijn er drie workshops geweest over de thema's voedselveiligheid, dierenwelzijn en boerderij van de toekomst, met telkens vijf Duitse en vijf Nederlandse deelnemers (Laméris, 2002: 3).



onderzoeksinstellingen en belangenorganisaties. Het ging daarbij volgens Sonnema om mensen die vrijuit konden praten. Doel hiervan was om tot werkelijke dilemma's en stellingen te komen voor het digitale debat.

Deze informatie diende als input voor de workshops, waarin het ging om het verzamelen en scherp krijgen van relevante vragen, thema's en dilemma's, en niet om het streven naar oplossingen en consensus (Ibid.: 18). Voor deze vorm van werken, waarbij het ging om een open proces waarin iedereen zich prettig voelde, bleek veel enthousiasme te bestaan bij zowel LNV-ers als niet-LNV-ers (Ibid.: 19).

#### *Openheid van deelname voor participanten*

Het debat stond open voor zowel Nederlandse als Duitse burgers, boeren, vertegenwoordigers van supermarkten, ambtenaren en milieugroeperingen. Naast oproepen via advertenties in landelijke dagbladen en vakbladen, flyers in tijdschriften en op evenementen zijn mensen tevens persoonlijk benaderd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het netwerk binnen en buiten LNV en het Duitse Ministerie voor Landbouw. Per thema werden relevante organisaties, wetenschappers, journalisten en politici door het redactieteam aangeschreven met het verzoek een bijdrage te leveren aan het debat, de nieuwsbrief of een column (Ibid.: 5). Deelnemers konden anoniem meedoen aan het digitale debat.<sup>1</sup> Wel werd van hen verlangd dat ze een naam en functie zouden opgeven (Ibid.: 22).

De deelnemers aan het debat zijn niet beschouwd als representatief voor de beide bevolkingen. Om toch een representatief beeld te verkrijgen is in beide landen onder 900 mensen een opinieonderzoek gehouden over de thema's die centraal stonden in het debat.

Het digitale experiment stelde ook ambtenaren in staat om deel te nemen aan de discussie, in plaats van 'toe te kijken vanaf de zijlijn'. Chris Kalden (toenmalig DG van LNV) en een Duitse topambtenaar hebben op een gegeven moment meegedaan aan een chatsessie. Maar veel andere ambtenaren bleken zich niet goed te voelen in deze rol en vonden dat ambtenaren aan de zijlijn dienden te blijven staan, om zuiver in beeld te krijgen wat de zorgen en wensen van consumenten zijn (Ibid.: 20). Enthoven had graag gezien dat er meer interactie had plaatsgevonden tussen ambtenaren en burgers, aangezien ambtenaren veel kennis bezitten en goede input kunnen leveren aan het debat.

#### *Inhoudelijke openheid*

De participanten hebben volgens de geïnterviewden invloed kunnen uitoefenen in een vroeg stadium van beleidsvorming, waarin de overheid inzicht wilde genereren over zorgen, wensen, visies en waarden van de bevolking over de drie thema's. De resultaten uit FoF dienen als input voor de beleidsdiscussie in Duitsland, Nederland en Europa over vernieuwing van het landbouwbeleid. Sonnema verwoordt dit als agendavormend, aangezien de overheid geen vantevoren uitgewerkte ideeën, plannen of voornemens presenteerde.

Volgens Enthoven was FoF een mix tussen een publiek debat (zoals Eten en Genen) en interactieve beleidsprocessen. Publieke debatten zijn volgens hem relatief vrijblijvende exercities en hebben tot doel meningen te laten vormen. Bij interactieve beleidsontwikkeling is daarentegen meer ruimte voor participanten om mee te denken met beleid. FoF zit er

---

<sup>1</sup> Via de sites [www.future-of-food.nl](http://www.future-of-food.nl) of [www.future-of-food.de](http://www.future-of-food.de).

volgens hem tussenin: het was geen typisch interactief beleidsontwikkelingsproces waarin men wilde koersen op nieuwe plannen en beleid.

Participanten is volgens de geïnterviewden veel ruimte geboden om te discussiëren en te debatteren. Het internetdebat bestond uit elektronische enquêtes, een digitaal debat en drie tweetalige, simultaan vertaalde, chatsessies. De elektronische enquête was bedoeld om een representatief beeld te krijgen. Het digitaal debat is gedurende zes weken continue aangeboden, waarbij om de twee weken een moderator ingeschakeld werd. Drie onderwerpen zijn de revue gepasseerd: voedselveiligheid, dierenwelzijn en de boerderij van de toekomst. Volgens Enthoven heeft het digitale debat spannende, innovatieve en creatieve zaken opgeleverd en is er redelijk veel gediscussieerd. Per thema werden vijf vragen geformuleerd, waarop gereageerd kon worden. In het begin komen er individuele reacties, maar na verloop van tijd merk je dat men op elkaars reacties reageert en er een discussie ontstaat.

Het digitale debat heeft volgens Enthoven meer opgeleverd dan de chatsessies. Het verschil tussen chatsessies en het digitale debat is dat participanten direct op elkaar kunnen reageren. Probleem hierbij is dat men geen tijd heeft om rustig na te denken, wat bij het digitale debat wel mogelijk is, en dat de discussie meer oppervlakkig blijft. Reden hiervoor is dat vaak niet meer dan twee regels aan input wordt gegeven. Volgens Enthoven zijn chats wel leuk omdat er dynamiek in zit en dat je in een kort tijdsbestek een beeld krijgt wat mensen ergens van vinden.

#### *Openheid van het proces*

De site is gevuld met veel achtergrondinformatie over het project: aanleiding, doelstellingen en instrumenten. Er staan nieuwsbrieven op, tussenresultaten en verwijzingen naar vervolgstappen. Deze openheid heeft ervoor gezorgd dat deelnemers goed op de hoogte konden blijven van wat er gebeurde, wat de resultaten waren en wat hen nog te wachten stond.

#### *Openbaarheid en transparantie*

Het digitale debat was een open debat waar iedereen aan mee kon doen. Zoals gezegd zijn velen gericht uitgenodigd, via bijvoorbeeld e-mails. Anderen hadden de mogelijkheid tot deelname aan het debat kunnen vernemen in tijdschriften of dagbladen. De uitkomsten van FoF zijn neergelegd in een boek dat in vier talen is verschenen, te weten Duits, Nederlands, Engels en Frans (Franssen et al., 2002). Het boek is ook te vinden op de website.

#### *Doorwerking (interne effectiviteit)*

Om tegemoet te komen aan de vereiste van doorwerking van het debat en daarmee aan het leveren van nazorg, is besloten om de resultaten van FoF te bundelen in het bovengenoemde boek. Concrete beleidsvoornemens worden niet geformuleerd, maar dit was volgens Sonnema ook uitdrukkelijk niet de doelstelling. Er wordt wel expliciet de vraag gesteld wat nu de mogelijke impulsen zijn voor beleidsvernieuwing (Franssen et al., 2002: 87), maar precieze antwoorden worden volgens ons niet gegeven. De enige duidelijkheid is dat 'het meegenomen wordt in de discussie'.

Volgens Enthoven is het ook moeilijk bij interactieve processen aan te geven wat er met de resultaten gaat gebeuren: de uitkomsten zijn vaak divers en niet eenduidig. Je kunt hooguit zorgen voor procedurele waarborgen. Volgens hem is LNV bezig met vervolgstappen, maar is hier geen terugkoppeling over geweest naar deelnemers en/of het grote publiek. Volgens Sonnema was het ook niet de bedoeling om participanten achteraf op de hoogte te brengen van vervolgvactiteiten. Er is zelfs expliciet gezegd zijn dat dat ook niet zou gaan gebeuren. Ze vindt wel dat er een volgende keer aandacht aan besteed zou mogen worden.

#### *Consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)*

Volgens Enthoven is terugkoppeling naar participanten niet noodzakelijk, maar zou het wel van correctheid getuigen dat LNV, bijvoorbeeld, na een jaar aangeeft wat er nu daadwerkelijk gebeurd is met de bevindingen. Volgens hem wek je zo als overheid vertrouwen. Het gaat er volgens hem om dat je als bestuur zorgvuldig omgaat met (ideeën van) participanten, laat merken dat je er actief mee aan de slag gaat en dat je de participanten op de hoogte houdt van wat je doet. Het al genoemde boek (Franssen et al., 2002) is een goed voorbeeld van hoe je als overheid informatie kunt terugkoppelen naar de (niet-)deelnemers, maar nog beter zou het zijn om hier later op terug te komen. Sonnema meent dat vertrouwen een indirect effect is en moeilijk meetbaar is. Maar ze vindt wel dat je als overheid vertrouwen kunt wekken indien je laat zien dat je je openstelt voor geluiden uit de samenleving.

#### *Tot slot*

In FoF is de participatieve bestuursstijl gehanteerd. De dimensie van raadpleging is die van actieve participatie, aangezien de input en daarmee de invloed van de participanten in een vroeg stadium van beleid plaatsvond. De beleidsruimte en dus de inhoudelijke openheid was redelijk hoog. Alleen de thema's waren van tevoren afgebakend. Via discussie en debat wilde de overheid zicht krijgen op zorgen, wensen, visies en waarden van burgers in brede zin. Deze zorgen dienen als input voor beleidsdiscussies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een ieder, dus meerdere publieksgroepen, kon meedoen aan het digitale debat.

Informatie is actief openbaar gemaakt op de website, op een redelijk toegankelijke en begrijpelijke wijze. Het brede publiek is actief benaderd om mee te doen aan het debat. Via de website konden deelnemers openheid van het proces verkrijgen. Deze openheid was redelijk hoog, aangezien doelstellingen, het proces, discussieverslagen en (tussen) resultaten openbaar gemaakt werden. Om de openbaarheid en transparantie te waarborgen is na afloop van het digitale debat een verslag in boekvorm verschenen. De transparantie had mogelijk verhoogd kunnen worden indien de overheid na afloop zou aangeven wat er met de resultaten gaat gebeuren en wat dus de doorwerking is (nazorg). De overheid heeft hier bewust niet voor gekozen.

### **3.8 Conclusie**

Een zestal vormen van raadpleging op het terrein van levensmiddelenwetgeving en/of voedselveiligheid, waar LNV in meer of mindere mate bij betrokken is, is in dit hoofdstuk de revue gepasseerd. Rest ons aan het einde van dit hoofdstuk de beantwoording van de

vraag wat de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit van deze raadplegingspraktijken is (deelvraag 2).

Voordat we deze vraag gaan beantwoorden, willen we aangeven binnen welke dimensies van raadpleging en bestuursstijlen de cases passen. Betreft het een vorm van raadpleging waarin geen ruimte is voor discussie en debat (feedback), of juist wel (consultatie/actieve participatie)? Hebben de participanten invloed in een laat stadium (feedback/consultatie) of vroeg stadium (actieve participatie) in de beleidsfase? Schema 2 presenteert een samenvattend overzicht van de voorgaande analyse van het zestal cases van raadpleging. De rijen 'inhoudelijke openheid', 'invloed participanten', 'mate van deliberatie' en 'openheid van proces' geven daarbij een indruk van de mate van openbaarheid van de respectievelijke raadplegingsvormen. De rijen 'passieve/actieve informatie' en 'toegankelijke/begrijpelijke informatie' geven een indruk van de mate van transparantie, terwijl de rijen 'doorwerking' en 'nazorg/terugkoppeling' de mate van effectiviteit in beeld brengen.

**Schema 2 Openbaarheid, transparantie en effectiviteit van raadpleging praktijken**

	Regulier Overleg Warenwet	Kaderwet Diervolders	Codex-vooroverleggen	Consumentenplatform	Publiek debat Eten en Ge-nen	Digitaal debat Future of Food
<b>Inhoudelijke openheid</b>	Beleidsruimte beperkt: Geen eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting. Invloed participanten voornamelijk in implementatiefase.	Beperkte beleidsruimte: 1 scenario voorgelegd. Geen eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting.	Veel beleidsruimte: participanten kunnen meedenken over probleemdefinities en oplossingsrichtingen.	Redelijke beleidsruimte voor consumenten in panels: bin-nen vastgestelde beleidsthema's hulp bij probleemdefiniëring. Input dient voor beleids-ontwikkeling.	Beleidsruimte beperkt: probleemdefinitie bij politiek. Er was al bestaand beleid en vraagstelling was studerend.	Veel beleidsruimte: zorgen, wensen, visies en waarden zijn agendavormend.
<b>Invloed participanten</b>	Meepraten, niet meebeslis-sen. Binnen gegeven beleidsaanpak mogelijkheid tot discussie en debat.	Meepraten, niet meebeslis-sen. Binnen gegeven beleidsaanpak geen mogelijk-hed tot discussie en debat. Input wel serieus ge-nomen.	Meepraten, niet meebeslis-sen. Discussie en debat tussen overheid en participan-ten en participanten onderling.	Meepraten, niet meebeslis-sen. Consumenten in panels discussiëren onderling.	Meepraten, niet meebeslis-sen.	Meepraten, niet meebeslis-sen.
<b>Mate van deliberatie</b>	Discussie tussen overheid en participanten en tussen participanten onderling. Redelijk duidelijk voor de participanten.	Eenmalige schriftelijke re-actie van geraadpleegden. Geen discussie en debat. Redelijk duidelijk voor de participanten	Discussie tussen overheid en participanten en tussen participanten onderling. Redelijk duidelijk voor de participanten..	Mix in vormen. Enquete en consumentenpanel. discussie onderling.	Mix in vormen.	Mix in vormen.
<b>Openheid van proces</b>	Redelijk duidelijk voor de participanten.	Redelijk duidelijk voor de participanten	Redelijk duidelijk voor de participanten..	Voor leden Platform redelijk duidelijk. Voor consumenten ook duidelijk, zowel in panels als in opinie-onderzoek.	Proces redelijk duidelijk gemaakt op website. Onbekend of voor partici-panten proces transparant was.	Proces redelijk duidelijk geschetst op website. Onbekend of voor partici-panten proces transparant was.
<b>Actieve/passieve informatie</b>	Passieve inforestrekking richting geïnteresseerden (Haagse circuit).	Informatie actief openbaar gemaakt (Haagse circuit)	Codex Communicatie Adviseur (LNV) ondemeemt actie om informatie actief naar breder publiek te ver-strekken	Informatie actief op website aangeboden. Er wordt actie ondernomen om informatie naar breder publiek te ver-strekken via vak- en consumentenbladen.	Voorafgaand en tijdens de-bat is breed publiek actief geïnformeed, via mix aan kanalen.	Breed publiek niet geïn-formeerd, wel website.
<b>Toegankelijke/begrijpelijke in-formatie</b>	Toegankelijk en begrijpelijk voor participanten, niet voor breed publiek	Toegankelijk en begrijpelijk voor participanten, niet voor breed publiek.	Codex Communicatie Adviseur (LNV) werkt continu aan verbetering website met toegankelijke en begrijpe-lijke informatie.	Verslagen en nota's op websi-te. Wordt aan gewerkt om de taal begrijpelijker (consu-mentvriendelijker) aan te bieden.	Informatie beschikbaar ge-steld op internet in begrijpelijke taal.	Digitaal debat, dus in-formatie op website. Eindverslag in boekvorm op site. Begrijpelijke taal.
<b>Doorwerking</b>	Doorwerking is duidelijk voor participanten. Afwe-gingen en keuzes van bestuur staan in toelichting bij regelgeving.	Doorwerking is duidelijk voor participanten. Afwe-gingen en keuzes van bestuur staan in MvT Ka-derwet.	Onduidelijk voor partici-panten. Resultaten niet altijd helder terug te vinden in beleid.	Doorwerking onduidelijk voor participanten	Wel doorwerking (het is uitgemond in een kabinets-standpunt), maar niet duide-lijk voor participanten (Haagse circuit).	Niet duidelijk voor parti-cipanten.
<b>Nazorg/terugkoppeling</b>	Persoonlijke terug-koppeling. Tevens terug-koppeling via toelichtingen bij regelgeving	Geen persoonlijke terug-koppeling. Reactie van ge-raadpleegden terug te vinden in MvT bij con-ceptwet.	Goed, continue informatie-uitwisseling.	Consumenten uit panels en opinie-onderzoeken krijgen persoonlijke terug-koppeling. Wel algemene te-rugkoppeling via website.	Geen persoonlijke terug-koppeling. Wel algemene terugkoppeling via website.	Terugkoppeling via een boek. Geen persoonlijke terugkoppeling.

## 4. Conclusies

De casestudies zijn bruikbaar om inzicht te krijgen in de mate van openbaarheid, transparantie en effectiviteit van verschillende raadplegingsinstrumenten waar LNV bij betrokken is (geweest). Schema 2 laat zien in hoeverre de verschillende individuele cases voldoen aan deze vereisten. In dit concluderende hoofdstuk worden de grote lijnen geschetst die zijn te trekken uit de casestudies.

### *Raadpleging als begrip*

Raadpleging is volgens een aantal geïnterviewden een relatief eng af te bakenen begrip. Het zou daarbij gaan om een overheid die een conceptplan of -voorstel heeft en dat vervolgens voorlegt aan anderen, al dan niet wettelijk voorgeschreven. In feite gaat het dus om het peilen van meningen van participanten, vooral deskundigen en belanghebbenden. Een goed voorbeeld vormen de wettelijke inspraakprocedures.

Het begrip raadpleging is echter ook breder te omschrijven. De overheid kan anderen ook raadplegen zonder een uitgewerkt plan of voornemen te hebben voorgelegd. Indien de overheid ervoor kiest een publiek debat te organiseren om daarmee wensen en zorgen van leken boven tafel te krijgen, is dat ook te beschouwen als raadpleging. Je legt als overheid namelijk je oor te luister bij anderen. Je gebruikt de input van de participanten om op grond daarvan als overheid beslissingen te nemen. Dit is het wezenlijke kenmerk van raadpleging: als overheid wil je input (kennis, meningen, zorgen, wensen) van anderen verkrijgen, die daarover mee mogen praten, maar de overheid neemt uiteindelijk zelf de beslissing op basis van deze input.

### *Van consultatieve naar participatieve bestuursstijl*

Zonder een strikte definitie te geven van het begrip raadpleging hebben we de verschillende cases ingedeeld in de consultatieve en participatieve bestuursstijl. We hier zien een verschuiving. In de meer traditionele raadplegingsfora als het ROW en de Codex-vooroverleggen hanteert de overheid overwegend een consultatieve bestuursstijl, waarin het overleg met vertegenwoordigers van belangen- en maatschappelijke organisaties geïnstitutionaliseerd is. De overheid legt conceptvoornemens voor aan participanten, waarover ze hun mening wil horen.

Het Consumentenplatform en het digitaal debat Future of Food zijn voorbeelden van een overheid die op zoek is naar andere vormen om in contact te komen met het publiek. De overheid streeft er niet (meer) naar met dichtgetimmerde plannen en voornemens te komen, maar wil nieuwe groepen burgers mee laten denken in een vroeg stadium van beleidsvorming (participatieve bestuursstijl). Hun input kan mogelijk agendavormend zijn. Op deze wijze kunnen meningen, wensen en zorgen van consumenten en leken in een vroeg stadium op de beleidsagenda komen.

### *Raadpleging in verschillende beleidsfasen*

De verschuiving laat zien dat raadpleging zich in verschillende fasen van het beleidsvormingsproces kan voordoen. Participanten kunnen in de fase van probleemdefiniëring geraadpleegd worden, zoals in Future of Food of het Consumentenplatform. Weliswaar zijn de onderwerpen vastgesteld door het bestuur, maar binnen deze onderwerpen vindt een open discussie plaats over zorgen, wensen, visies en waarden. Het bestuur kan op basis van de bevindingen een aantal resultaten op de beleidsagenda zetten en uitwerken. In het meer geïstitutionaliseerde overleg van het ROW worden participanten geraadpleegd in de implementatiefase en in de Codex-vooroverleggen in een relatief late fase van de beleidsvoorbereiding.

### *Van technisch-complexe naar consumentvriendelijke onderwerpen.*

Onderwerpen van gesprek in het ROW, de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders en de Codex-vooroverleggen worden beschouwd als niet-consumentvriendelijk. De materie is volgens de geïnterviewden te technisch-complex en vereist deskundigheid en kennis van zaken. Deze deskundigheid en kennis is volgens de geïnterviewden alleen te vinden bij maatschappelijke en belangenorganisaties, niet bij individuele consumenten of het grote publiek. Sterker: individuele burgers worden per definitie niet toegelaten in deze besluitvorming.

Deze visie weerspiegelt het vigerende beleidsdiscours, dat gebaseerd is op het traditionele representatieve democratiemodel. Het is de vraag of je je als overheid hierbij neer moet leggen of dat je op zoek gaat naar manieren om leken beter in staat te stellen op een zinvolle wijze bij te dragen aan dergelijke discussies (participatieve elementen zoeken ter aanvulling op het representatieve model). Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde consensusconferentie, waarin individuele leken de kans krijgen hun mening te vormen op basis van het horen van experts en vervolgens een advies aan de overheid kunnen geven.<sup>1</sup>

### *Consumentenvertegenwoordiging en -vertrouwen*

Consumentenorganisaties zijn vaak niet aanwezig in het overleg tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Redenen hiervoor liggen in de sfeer van personele bezetting en prioriteiten van deze organisaties. Het is aan de overheid zich af te vragen of een dergelijke ontwikkeling wenselijk is, zeker in het licht van discussies over vertrouwen van consumenten. Wie komt op voor de belangen van consumenten als consumentenorganisaties dit niet (kunnen) doen?

Een onderwerp wat hiermee samenhangt is het vraagstuk van representativiteit van organisaties en het woordvoederschap. In menig interview is dit begrip naar voren gekomen. Over het algemeen is men voorstander van deelname aan het debat door

---

<sup>1</sup> Consensusconferenties maken het mogelijk dat lekenpanels discussiëren over complexe onderwerpen gedurende meerdere dagen, waarbij ze toegang hebben tot meerdere soorten experts. Na afloop rapporteren ze hun conclusies. In het midden van de jaren tachtig heeft het Deense *Board of Technology* deze techniek ontwikkeld. Ongeveer 16 willekeurig gekozen leken worden uitgenodigd om gedurende vier dagen te spreken over een vantevoren vastgesteld onderwerp. Eerst horen ze de opvattingen van experts en beleidsambtenaren, waarna de leken vervolgens onderling gaan discussiëren en debatteren. Op de laatste dag van de conferentie presenteren ze hun consensus standpunt. Overigens heeft Denemarken dit instrument toegepast in de discussie over genetisch gemodificeerd voedsel (zie: [www.tekno.dk/subpage.php3?article=512&language=uk&category=11&toppic=kategori11](http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=512&language=uk&category=11&toppic=kategori11)).

representatieve organisaties. De Consumentenbond wordt representatief geacht. Maar is dat zo? Spreken woordvoerders van de Consumentenbond in bijvoorbeeld het ROW namens haar leden of achterban? In het licht van consumentenvertrouwen is het wenselijk dat bij deze vragen wordt stilgestaan.

#### *Openbaarheid, toegankelijkheid en transparantie van het proces*

In een aantal cases verschaft de overheid de nodige informatie over doelstellingen, methoden, deelnemers en tijdschema's rond raadpleging. Internet speelt hierbij een steeds belangrijkere rol. Informatie wordt daarmee beschikbaar gesteld aan zowel deelnemers als niet-deelnemers. Dergelijke informatie is daarmee actief openbaar. Tevens is gebleken dat van overheidswege meer aandacht wordt geschonken aan het begrijpelijker en toegankelijker presenteren van informatie. Een paar opmerkingen zijn hierbij op hun plaats.

Ten eerste blijkt dat aan de participanten nog meer duidelijkheid is te verschaffen over wat met de resultaten zal gaan gebeuren (vooraf) en gaat gebeuren (achteraf; nazorg). Tevens kan er meer openheid van zaken komen over keuzes en afwegingen die gemaakt worden. Dit blijft nog wel eens onzichtbaar voor de deelnemers (en dus ook de niet-deelnemers). Met betrekking tot de doorwerking moet vermeld worden dat deze soms plaatsvindt zonder dat dit transparant gebeurt. Zo zijn de participanten binnen Future of Food niet op de hoogte gehouden van wat met de input gebeurt is of gaat gebeuren.

Ten tweede blijven, ondanks dat meer en meer informatie op internet komt en de daarmee openbaarheid gewaarborgd is, resultaten van de raadpleging veelal beperkt tot het Haagse circuit. Zo staan keuzes en afwegingen van het bestuur in bijvoorbeeld de (Memorie van) toelichting bij (wet- en) regelgeving. Deze informatie, die te vinden is op de overheidswebsite, in de Staatscourant/Staatsblad en stukken van de Tweede Kamer, zijn niet erg toegankelijk en begrijpelijk voor de doorsnee burger. Openbaarheid staat daarmee niet gelijk aan transparantie. Tevens wil actieve openbaarmaking van overheidsinformatie niet zeggen dat deze informatie ook daadwerkelijk neerdaalt in de samenleving: geïnteresseerden moeten zelf op zoek gaan naar de informatie.

De trend is dat steeds meer activiteiten ondernomen worden om informatie consumentvriendelijk(er) aan te bieden via kanalen als vak- en consumentenbladen, om zo een breder publiek rechtstreeks te bereiken. Hierdoor wordt het mogelijk het debat over kwesties rond voedselveiligheid meer in het maatschappelijke discours te voeren, in plaats van (louter) in het beleidsdiscours. Een dergelijke inbedding van beleidsmatige discussies in een bredere schil van meningsvormende publieke debatten tussen beleidsmakers, burgers/consumenten en andere maatschappelijke actoren is de centrale uitdaging in het licht van artikel 9 in de GFL.

#### *Drie lessen*

Er valt een drietal algemene lessen te trekken over raadpleging van het publiek bij de opstelling, beoordeling en herziening van levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid.

Een eerste les is dat de overheid kan kiezen voor raadpleging binnen zowel een consultatieve als een participatieve bestuursstijl. Ze kan ervoor kiezen de probleemdefinitie en oplossingsrichtingen in eigen huis te formuleren en een uitgewerkt voorstel voor te leggen ter raadpleging (consultatieve bestuursstijl; reactieve raadpleging). Echter, ze kan er ook



voor kiezen in alle openheid en transparantie een selecte groep belanghebbenden te betrekken in een vroege fase van het wet- en regelgevingsproces (participatieve bestuursstijl; proactieve raadpleging). In de fasen van opstelling, beoordeling en herziening van wetgeving kunnen participanten in een vroeg stadium betrokken worden, waarbij ze actief kunnen meedenken over problemen en oplossingsrichtingen of over meerdere scenario's. Uiteraard raadpleegt de overheid thans ook belanghebbenden alvorens een conceptvoorstel ter raadpleging voor te leggen. Dit gebeurt echter veelal achter de schermen (informeel, ambtelijk vooroverleg) en is voor niet-deelnemers, waaronder ook de Tweede Kamer, niet transparant.

De tweede les gaat uit van de veronderstelling dat het vertrouwen in de overheid gewaarborgd kan zijn en blijven indien de overheid zorgvuldig omgaat met het raadplegingsinstrument. Vertrouwen is gebaat bij een vroegtijdig betrekken van de belanghebbende actoren, bij een zorgvuldige selectie van deze actoren, bij een duidelijke rolverdeling van zowel overheid als participant, bij interactie en (herhaalde) discussie, en bij een overheid die daadwerkelijk open staat voor beïnvloeding. Laat als overheid merken dat je de input van participanten serieus neemt en koppel regelmatig persoonlijk terug. Laat ze weten welke afwegingen en keuzes je maakt als overheid. Hou ze actief op de hoogte van hetgeen gebeurt met hun input.

De laatste les heeft betrekking op zorgvuldige selectie van participanten. Er is gebleken dat het niet betrekken van alle belanghebbenden in de fase van probleemdefiniëring kan leiden tot een vertrouwensbreuk tussen sector en overheid (zie de totstandkoming van de Kaderwet diervoeders). Diervoederwetgeving lijkt, in tegenstelling tot voedselgerelateerde regelgeving binnen de Warenwet, uitgesloten van constructief en open overleg tussen ketenpartijen, overheid en consumentenorganisaties.

#### *Raadpleging in het licht van artikel 9 GFL*

Wat leert het voorgaande over raadpleging naar de letter en de geest van Artikel 9 van de General Food Law? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient allereerst duidelijk te zijn dat de GFL weliswaar de verplichting formuleert om het publiek te raadplegen bij de totstandkoming van levensmiddelenwetgeving maar dat de invulling van deze raadpleging vooral onder de verantwoordelijkheid van individuele Europese lidstaten valt. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor directe raadpleging van individuele burgers/consumenten maar ook voor indirecte raadpleging van vertegenwoordigende organisaties. Voorwaarde is wel dat, hoe lidstaten hun raadpleging ook mogen organiseren, deze raadpleging op openbare en transparante wijze geschiedt.

In eerste instantie lijkt de Nederlandse overheid met het Regulier Overleg Warenwet (ROW) reeds aan de letter van de GFL te voldoen. Dit ROW is immers een geïnstitutionaliseerde vorm van raadpleging van georganiseerde maatschappelijke actoren. In tweede instantie zijn echter nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij deze constatering. Zo draait de GFL vooral om raadpleging van consumenten(organisaties), terwijl andere ketenactoren het gesprek in het ROW domineren en consumentenorganisaties regelmatig verstek laten gaan. Bovendien wordt in het ROW alleen gesproken over de Warenwet, terwijl andere voor de GFL relevante levensmiddelenwetgeving (Kaderwet Diervoeders, Landbouwkwaliteitswet, Bestrijdingsmiddelenwet) buiten het huidige werkveld van dit overleg valt. Het huidige functioneren van het ROW mag dus niet gelden als adequate

raadpleging in de geest van de GFL. Bijkomend probleem is dat, in zoverre consumentenorganisaties meepraten in het ROW, niet volstrekt helder is hoe deze organisaties het woordvoerderschap namens consumenten kunnen rechtvaardigen zonder consequente - interne - raadpleging van hun leden.

Het Ministerie van LNV heeft dergelijke leemten kennelijk ook zelf geconstateerd en het initiatief genomen tot oprichting van het Consumentenplatform. De suggestie van deze nieuwe raadplegingspraktijk is heel nadrukkelijk dat individuele burgers/consumenten in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de totstandkoming van levensmiddelenwetgeving. Bij nader inzien blijkt het Consumentenplatform evenwel niet werkelijk ruimte te bieden aan een meningsvormende dialoog tussen overheid en leken. Weliswaar vinden in kwalitatieve focusgroepen en kwantitatieve surveys onder het grote publiek plaats, het eigenlijk Consumentenplatform wordt echter bevolkt door (professioneel) geïnformeerde mensen. Deze wat halfslachtige constructie heeft ongetwijfeld als voordeel dat zij het mogelijk maakt goede gesprekken te voeren over technisch-complexe onderwerpen, maar zij komt daarmee tegelijkertijd aan de wezenlijke vraag naar een adequate informatievoorziening van leken niet volledig tegemoet.

Het publiek debat Eten en Genen en het digitaal debat Future of Food zijn voorbeelden van situaties waarin de overheid wel het directe gesprek met het grote publiek zoekt. Naar hun (grootschalige) aard kunnen dit soort debatten echter slechts gelden als incidentele en niet als structurele vorm van raadpleging. En passant zijn zo reeds de belangrijkste tekortkomingen van de huidige raadplegingspraktijken rond levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid aan de orde gekomen. Het is niet zozeer dat Nederland geen invulling geeft aan raadpleging maar dat op de openbaarheid en transparantie van bestaande raadplegingspraktijken nog wel het één en ander valt af te dingen. Zo zou het brede publiek veel actiever - via internet - geïnformeerd kunnen worden over de werkzaamheden van het ROW en het Consumentenplatform. Dergelijke informatievoorziening zou de openbaarheid van deze raadplegingspraktijken ten goede komen.

Belangrijker is misschien nog wel dat aan de vormgeving van het raadplegingsproces in het ROW en het Consumentenplatform blijvend veel zorg moet worden besteed. De transparantie van dergelijke processen is gebaat bij duidelijke informatie over aanleiding, doelstelling, werkwijze en beoogde resultaten voor en tijdens het raadplegingsproces (voorzorg en zorg). Deze informatie dient beschikbaar te zijn aan zowel deelnemers als niet-deelnemers. Als effectiviteit wordt toegevoegd als beoordelingscriterium voor raadpleging in de geest van de GFL, dan komt onmiddellijk ook het belang van een goede nazorg in beeld. Er mag nooit onduidelijkheid bestaan over doorwerking van raadplegingsresultaten in verdere beleidsvormingsprocessen rond levensmiddelen of voedselveiligheid. Dit geldt ook als deze duidelijkheid erin bestaat dat de overheid beargumenteerd aangeeft waarom bepaalde uitkomsten niet zullen worden vertaald in wetgeving of beleid. Het Consumentenplatform heeft met de huidige vormgeving van haar website (<http://www.minlnv.nl/consumentenplatform>) belangrijke stappen gezet in de geschetste richting. Vooralsnog is echter onduidelijk in hoeverre deze website enige bekendheid geniet onder niet-participanten. Deze externe informatievoorziening is dus een belangrijk punt van aandacht.

## 5. Aanbevelingen

Artikel 9 van de General Food Law (GFL) verplicht Europese lidstaten tot raadpleging van het publiek over levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid. De conclusies uit het voorgaande hoofdstuk riepen de suggestie op dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met een versterking van de bestaande raadplegingsfora in het Regulier Overleg Warenwet (ROW) en het Consumentenplatform reeds goeddeels aan deze verplichting zou kunnen voldoen.

Het Regulier Overleg Warenwet is een geïnstitutionaliseerde vorm van raadpleging over levensmiddelenwetgeving van georganiseerde belanghebbenden in de voedselketen. Deze raadpleging vindt plaats in een relatief laat stadium van beleidsvormingsprocessen, wanneer reeds redelijk uitgewerkte ambtelijke plannen beschikbaar zijn. Alhoewel het ROW in grote lijnen naar tevredenheid functioneert, zijn in het licht van de GFL nog wel een aantal aanbevelingen tot verbetering te formuleren. In de eerste plaats blijkt de rol van consumentenorganisaties in het ROW thans niet naar volle tevredenheid ingevuld te worden. Het verdient dan ook aanbeveling te bezien of en hoe de Ministeries van LNV en VWS in deze een - financiële - bijdrage zouden kunnen leveren aan capaciteitsopbouw van consumentenorganisaties en aan versterking van de ledenraadpleging binnen deze organisaties. In de tweede plaats zou nog eens goed gekeken moeten worden of alle schakels in de voedselketen zich wel voldoende vertegenwoordigd weten in het ROW. Vooral binnen de diervoedersector blijken hierover op dit moment de nodige twijfels te leven. In dat licht zou bovendien bezien kunnen worden of het mogelijk is het ROW uit te bouwen tot een breder Regulier Overleg Levensmiddelenwetgeving (ROL), zodat behalve de Warenwet ook andere voor de GFL relevante levensmiddelenwetgeving zoals Kaderwet Diervoeders, Landbouwkwaliteitswet en Bestrijdingsmiddelenwet onderwerp van gesprek kan zijn. Zo'n uitbouw van het bestaande - en redelijk functionerende - raadplegingsforum ROW verdient de voorkeur boven het oprichten van nieuwe fora die elk een eigen deel van de levensmiddelenwetgeving zouden bestrijken. Tenslotte zou meer werk gemaakt moeten worden van actieve informatievoorziening - via internet - aan het grote publiek over de werkzaamheden van het ROW.

Het Consumentenplatform is een nieuwe vorm van raadpleging over voedselveiligheidsbeleid van ongeorganiseerde consumenten. Dit initiatief vult in tweeërlei zin een leemte die het ROW laat vallen. Aan de ene kant zoekt het Ministerie van LNV met het Consumentenplatform de directe dialoog met individuele consumenten. Aan de andere kant doet ze dit in een eerdere - meningsvormende - fase van het beleidsproces. Ook over het Consumentenplatform valt veel goeds te melden, maar kunnen tegelijkertijd enkele aanbevelingen ter verbetering in de geest van de GFL gedaan worden. In de eerste plaats zijn zowel deelnemers als niet-deelnemers gebaat bij een duidelijke voorzorg, zorg en nazorg voor, tijdens en na afloop van het raadplegingsproces. Dit impliceert een pleidooi voor een continue en actieve stroom van informatievoorziening over aanleiding, doelstelling, werkwijze en doorwerking van de raadpleging. In de tweede plaats worstelt het

Ministerie van LNV kennelijk nog met de vraag hoe een zinvolle dialoog georganiseerd kan worden met de meer ongeorganiseerde en ongeïnformeerde consumenten. Enerzijds geven dergelijke consumenten in kwalitatieve focusgroepen en kwantitatieve surveys wel feedback maar zonder de mogelijkheid tot discussie met beleidsmakers, terwijl anderzijds het eigenlijke consumentenplatform bestaat uit geïnformeerde consumenten. Dit is een wat gekunstelde constructie en het is de vraag of in deze niet meer geleerd kan worden van buitenlandse ervaringen met burgerjury's (Engeland) en consensusconferenties (Denemarken).<sup>1</sup> Dergelijke raadplegingsvormen bieden immers expliciet ruimte voor geleide leerprocessen onder de deelnemers zodat zij een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan discussie over technisch-complexe onderwerpen.

Overigens geldt dat, waar ROW en Consumentenplatform op structurele wijze vorm kunnen geven aan respectievelijk indirecte en directe raadpleging van georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden in een laat en een vroeg stadium van besluitvorming op het terrein van levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid, incidenteel ook een behoefte kan bestaan aan het organiseren van een grootschaliger dialoog met burgers/consumenten in de vorm van digitale of publieke debatten. Het is wellicht een idee om het ROW en het Consumentenplatform de mogelijkheid te geven om de behoefte aan dergelijke debatten te agenderen. Overheid en politiek zouden dan verplicht kunnen worden op zulke initiatieven te reageren.

Met het ROW en het Consumentenplatform is LNV in het bezit van respectievelijk een meer formeel en een informeel circuit om te praten met een breder publiek. Beide maken dat de beleidspraktijk invulling is te geven die in lijn is met het negende artikel van de GFL. De anciënniteit van de ROW maakt het meer geïnstitutionaliseerd. Afgezien dat de opgedane ervaringen met deze geformaliseerde overlegstructuur bij zouden kunnen dragen aan de (uniformering van) raadplegingsprocedures op andere LNV-beleidsterreinen dan die van levensmiddelen- en voedselveiligheidsbeleid, is het voorstelbaar dat de sterkte van de ROW-lijn beproefd wordt op de rekbaarheid in de richting van een ROL. De jongere, en zogezegd informelere, status van het Consumentenplatform maakt dat hier ruimte gezocht en gevonden mag worden voor experiment en vernieuwing om participatie van het publiek in beleidstrajecten te realiseren. De zojuist geformuleerde aanbeveling om te zoeken naar combinaties en variaties van instrumentele inzet en inhoudelijke opzet, is hier bij uitstek van toepassing. Flexibiliteit en inventiviteit zijn er ongetwijfeld niet snel te veel als het erom gaat vooruitgang te blijven boeken in het proces van openbare, transparante en effectieve raadpleging rond levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid.

---

<sup>1</sup> Het door de Europese Commissie gefinancierde onderzoeksproject *EUROPTA* is in dit licht een waardevolle bron van ervaring en informatie (zie: Joss en Belluci, 2002). In dit verband is überhaupt aan te bevelen dat het belangrijk is onderzoek te (blijven) doen naar hoe op Europees niveau invulling gegeven kan worden aan openbare, transparante en effectieve raadpleging rond levensmiddelenwetgeving en voedselveiligheidsbeleid. Probleemdefinities en oplossingsrichtingen op het terrein van levensmiddelen en voedselveiligheid worden immers steeds minder in Nederland en steeds meer in Europa bepaald.

## Literatuurlijst

Beer, B.J., 'Totstandkoming (Waren)wetgeving'. In: B.J. Beer et al., *Praktijkboek Levensmiddelenrecht*. Koninklijke Vermande, Lelystad, 1998.

Bijlert, J.B.W., van en H.D. Albeda, *Transparantie voorzien. Op zoek naar de burger als adviseur*. Stichting Rekenschap 2002.

Bovens, M.A.P. et al., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn 2001.

Coenen, F. et al., 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning'. In: *Beleidswetenschap* (2001) 4, p.313–32.

COM, European Governance. A White Paper (428 final). Commission of the European Communities, Brussels, 2001.

COM (Commissie van de Europese Gemeenschappen), Mededeling van de Commissie. Raadplegingsdocument: *Naar een krachtiger cultuur van raadpleging en dialoog*. Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen en door de Commissie (277 definitief). Brussel, 2002.

CTO (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie), *In dienst van de democratie*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.

Edelenbos, J., *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Uitgeverij LEMMA, Utrecht 2000.

EG, *Verordening Nr. 178/2002*. PB L 31, Brussel 2002.

Franssen, W. et al., *Duitsers en Nederlanders aan het woord over de toekomst van de landbouw, Future of Food, digitale discussie Duitsland Nederland*. Prints & Proms, Rotterdam, 2002.

Hanssen, L. et al., 'In de marge van het publiek debat. Flankerend Onderzoek in opdracht van de Commissie Biotechnologie en Voedsel', In: *Aspect* (2001) 69. Universiteit Twente Afdeling Communicatiewetenschap, Enschede.

Joss, S. en S. Belluci (eds.), *Participatory technology assessment - European perspectives*. Centre for the Study of Democracy, London, 2002.

Laméris, M. en R. Oele (red.), *Creatief ontmoeten, digitaal interacteren*. Een verslag van de procesevaluatie van Future of Food. LNV, Directie IFA, 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie*. Den Haag, 1997.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*. Den Haag 2000a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*. Den Haag 2000b.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden, LNV Consumentenplatform, vernieuwend werken. Den Haag 2002.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Voeding en Gezondheidsbescherming, *Regulier Overleg Warenwet, Evaluatie functioneren Regulier Overleg Warenwet 1999 - 2001. 'Het gaat goed, maar het kan nog beter'*. Den Haag 2002.

OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*. OCDE/GD (1995) 95, Parijs 1995.

OECD, *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Parijs, 2001.

Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999.

'Protocol voor het Regulier Overleg Warenwet', In: *Staatscourant* 19 december 1996 en laatstelijk gewijzigd op 8 juli 2002.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*. Den Haag, 2002.

Schutter, O. de, 'Proceduralising European law: institutional proposals'. In: O. de Schutter et al. (eds.), *Governance in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.

Stoter, W.S.R., 'Wetsvoorbereiding via internet. Een dienst aan de democratie?'. In: *Nederlands Juristenblad* (2002) 27, pp.1282-87.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, *Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders)*, *Memorie van toelichting*, 28 173, nr. 3.

Vijver, M. en R. Hoppe, 'Voedselveiligheid: de klant koning?', In: *Openbaar bestuur* (2002) 6-7, p.16-20.

Wijk, van et al., *Hoofdstukken van administratief recht*. Uitgeverij Lemma, Utrecht 1994.

Working Group Consultation and Participation of Civil Society, Rapport in het kader van de White Paper on European Governance, Work Area No. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules. Brussel 2001 ([http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/report_en.pdf)).





## Bijlage 1      Lijst van geïnterviewden

Dhr. Bart Beer, Ministerie van VWS, Directie Voeding en Gezondheidsbescherming, Den Haag

Dhr. Niels Berg, Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken, Den Haag

Dhr. Jan Droog, VAI, Den Haag.

Dhr. Guido Enthoven, IMI, Leiden

Dhr. Jan Gutteling, Faculteit Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen, Afdeling Communicatiewetenschap, Universiteit Twente, Enschede.

Mevr. Sandra Heumer, Ministerie van LNV, Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden, Den Haag.

Dhr. Dirk-Jan Jans, Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken, Den Haag.

Mevr. Francine Kiewiet de Jonge-Lulofs, Ministerie van LNV, Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden, Den Haag

Dhr. Michiel Korthals, Hoogleraar Toegepaste Filosofie Wageningen UR, Kenniseenheid Maatschappij, Wageningen.

Dhr. Gerard Kramer, Consumentenbond, Den Haag

Mevr. Annemiek van der Laan, Consumentenbond, Den Haag

Mevr. Anja van der Neut, Ministerie van LNV, Directie Industrie en Handel, Den Haag

Mevr. Marjolein Sonnema, Ministerie van LNV, Directie Industrie en Handel, Den Haag

Dhr. Tim Verhoef, Ministerie van LNV, Directie Kabinet, Den Haag

Dhr. Wijnand Wiegeraadt, Nevedi, Rotterdam



## Bijlage 2 Vragenlijst

### *Interne openheid en transparantie*

- Wie mogen er participeren (openheid van deelname door participanten)? Bijvoorbeeld: deskundigen uit bedrijfsleven, uit wetenschap, maatschappelijke organisaties, of individuele burgers. Wie bepaalt wie er mag deelnemen? Waarom is deze keuze gemaakt?
- In hoeverre is er ruimte voor eigen inbreng door participanten en discussie (inhoudelijke openheid)? Is er (beleids)ruimte voor participanten om af te wijken van opvattingen, voornemens en handelingskaders van het bestuur? Waarom wel/niet? Krijgen participanten de ruimte om eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen te formuleren? Wie bepaalt de agenda? In welke fase(n) van beleid wordt het publiek geraadpleegd?
- In hoeverre is er sprake van openheid van het proces? Is voor participanten duidelijk wie er bij het beleid betrokken is, wat de (besluitvormings-) procedures zijn, wat de rolverdeling is van het bestuur en de participanten, wat er met de resultaten gebeurt en hoe de uiteindelijke afweging tot stand komt?

### *Externe openheid en transparantie*

- Wordt het brede publiek geïnformeerd over de raadpleging?
- Wordt er actief of passief informatie naar het brede publiek verstrekt?
- Welke (soort) informatie wordt verstrekt naar wie en welke informatie wordt niet verstrekt?
- Via welke kanalen wordt informatie verstrekt?
- Is de informatie toegankelijk voor het grote publiek?
- Is er bekend of het grote publiek weet heeft van deze raadpleging?

### *Effectiviteit*

- In hoeverre en op welke wijze werken de resultaten van de raadpleging door in wetgeving en beleid (interne effectiviteit)? Worden participanten hierover op de hoogte gehouden?
- Waarom denkt men dat de huidige opzet of vorm van raadpleging kan of zou kunnen bijdragen aan het herstel en behoud van consumentenvertrouwen (externe effectiviteit)? Wat zijn de kansen en knelpunten?