

Speciaal verslag

**“Geef uw mening!”;
door de openbare
raadplegingen van de
Commissie kunnen burgers
meedoen, maar ze schieten
tekort qua activiteiten om
burgers te bereiken**



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VI
Inleiding	01-16
De wil van de Commissie om burgers erbij te betrekken	03-09
De openbare raadplegingen van de Commissie	10-16
Reikwijdte en aanpak van de controle	17-23
Opmerkingen	24-110
Het kader voor openbare raadplegingen van de Commissie	24-32
Deelnemers zijn over het algemeen tevreden over het raadplegingsproces	24-26
Het kader van de Commissie is van hoge kwaliteit maar is te weinig gericht op monitoring en beoordeling	27-32
Vorbereiding van en deelname aan de geselecteerde openbare raadplegingen	33-75
De raadplegingsstrategieën worden niet altijd goed voorbereid en bekendgemaakt	35-50
Openbare raadplegingen met verschillende participatieniveaus	51-60
Er moeten meer talen beschikbaar zijn en de vragenlijsten moeten lezersvriendelijker worden	61-72
De raadplegingstermijn voldeed aan de vereiste normen	73-75
Informatie verstrekken over raadplegingswerkzaamheden en -uitkomsten	76-110
Gebreken in de gegevensverwerking	78-86
Tekortkomingen in de gegevensanalyse	87-95
Onvoldoende feedback voor respondenten en beperkte bekendmaking van resultaten	96-110
Conclusies en aanbevelingen	111-118

Bijlagen

Bijlage I — De door ons beoordeelde openbare raadplegingen van de Commissie

Bijlage II — Deskundigenpanel

Bijlage III — Perceptie-enquête

Bijlage IV — Vertaling van reacties van burgers

Bijlage V — Aantal respondenten per land van verblijf

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Volgens artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de Commissie verplicht de burgers en representatieve organisaties te raadplegen over alle onderdelen van het optreden van de Unie. Via raadplegingen van belanghebbenden — met name openbare raadplegingen — verzamelt de Commissie inlichtingen en standpunten van burgers en andere belanghebbenden wanneer zij een beleidsinitiatief voorbereidt of bestaande maatregelen evalueert.

II Sinds de publicatie van haar Witboek over Europese governance in 2001 zet de Commissie zich sterk in om in elke fase van de beleidscyclus contact te houden met belanghebbenden en burgers en op die manier de democratische legitimiteit en verantwoording in het wetgevingsproces van de EU te vergroten. De Commissie houdt jaarlijks gemiddeld meer dan honderd openbare raadplegingen.

III Tijdens onze controle gingen wij na of de Commissie er met haar openbare raadplegingen in was geslaagd om burgers en belanghebbenden te bereiken en hun bijdragen te benutten. Wij namen de opzet van het kader van de Commissie onder de loep, onderzochten de manier waarop de Commissie een bepaald aantal openbare raadplegingen had voorbereid en uitgevoerd, en bekeken hoe zij informatie heeft verstrekt over de raadplegingswerkzaamheden en deze heeft benut. Wij beoordeelden een steekproef van 26 openbare raadplegingen van de Commissie die tussen 2016 en 2018 werden gehouden door vijf directoraten-generaal. Wij hielden een belevingsenquête om de tevredenheid van deelnemers aan openbare raadplegingen te bepalen. Wij hebben ook een deskundigenpanel opgericht om onze analyse naar een hoger niveau te tillen en ons werk toe te spitsen op bijzonder relevante punten die voor verbetering vatbaar zijn.

IV Daarbij constateerden wij dat zowel de uitvoering van de openbare raadplegingen van de Commissie in de steekproef als de perceptie van de deelnemers over het algemeen bevredigend was. Wij kwamen tot de conclusie dat het kader van de Commissie voor openbare raadplegingen van hoge kwaliteit is, maar dat de activiteiten om burgers te bereiken moeten worden verbeterd.

V Bij onze controle stelden wij een aantal punten vast waarop het proces van openbare raadplegingen nog kan worden verbeterd: de aandacht voor monitoring en beoordeling; de inhoud en bekendmaking van de strategieën voor openbare raadplegingen van de Commissie; activiteiten om burgers te bereiken; de criteria op basis waarvan initiatieven in verschillende categorieën worden ingedeeld; de talen

waarin de raadplegingsdocumenten beschikbaar zijn; de kwaliteit van de vragenlijsten; gegevensverwerking en -beveiliging, en feedback voor respondenten over de uitkomst van de raadplegingen.

VI Wij bevelen aan dat de Commissie: de openbare raadplegingen beter monitort; haar strategieën voor openbare raadplegingen verbetert; belangrijke raadplegingsdocumenten voor prioritaire initiatieven en initiatieven waarvoor een brede publieke belangstelling bestaat, vertaalt in alle officiële talen; algemene vragenlijsten opstelt voor het publiek en specifieke vragenlijsten voor specialisten; strenge normen voor gegevensverwerking en -beveiliging toepast, en deelnemers tijdig feedback verstrekt over de uitkomst van de raadplegingen.

Inleiding

01 De resultaten van een openbare raadpleging kunnen de beleidsvorming in de EU beïnvloeden. Een treffend voorbeeld: op 12 september 2018 zei Commissievoorzitter Juncker in zijn toespraak over de staat van de Unie 2018 met als titel “Onze beloften nakomen”; “als we [...] bij EU-wetgeving blijven voorschrijven dat de klok tweemaal per jaar moet worden verzet, hoeven we [...] niet op applaus van de Europese burger te rekenen. De Commissie stelt vandaag voor hier verandering in te brengen. Er moet een einde komen aan het verzetten van de klok.”¹ De Europese Commissie stelde voor om in 2019 een einde te maken aan de omschakeling tussen winter- en zomertijd en de lidstaten de vrijheid te geven zelf te beslissen of zij voortaan definitief de zomer- of wintertijd willen toepassen.

02 Enkele maanden eerder — tussen 4 juli en 16 augustus 2018 — had de Commissie een openbare raadpleging gehouden die 4,6 miljoen reacties opleverde, het grootste aantal dat ooit bij een openbare raadpleging van de Commissie was ontvangen.

De wil van de Commissie om burgers erbij te betrekken

03 In artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is bepaald dat de Commissie op ruime schaal overleg moet plegen, zodat burgers en andere belanghebbenden de kans krijgen om bij te dragen tot de beleidsvorming². Op 25 juli 2001 nam de Commissie het Witboek over Europese governance³ aan, met als doel het besluitvormingsproces opener te maken om meer mensen en organisaties te betrekken bij de totstandkoming en de uitvoering van het EU-beleid en op die manier de democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht van de EU te vergroten. Met het oog hierop stelde de Commissie een mededeling op over de raadpleging van

¹ Toespraak over de staat van de Unie 2018 door Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker (blz. 6). 12 september 2018.

² Artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot participerende democratie: “3. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.”

³ COM(2001) 428 definitief.

betrokken partijen⁴, die tegelijkertijd een bijdrage vormde aan het Actieplan voor een betere regelgeving⁵.

04 In de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt het raadplegen van belanghebbenden (waarbij ook burgers worden gezien als “belanghebbenden”) gedefinieerd als een formeel proces aan de hand waarvan de Commissie informatie en standpunten van belanghebbenden over haar beleidsmaatregelen verzamelt⁶. Dit is een essentieel onderdeel van het beleid van de Commissie voor betere regelgeving. Bij “betere regelgeving” gaat het niet om reguleren of dereguleren. Het is een werkwijze die ervoor moet zorgen dat politieke besluiten worden voorbereid op een open en transparante manier, op basis van de beste beschikbare gegevens en gestoeld op de uitgebreide betrokkenheid van burgers en andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke en representatieve organisaties⁷. Wanneer wij het in ons verslag over “burgers” hebben, bedoelen wij hiermee ook “andere belanghebbenden”.

05 De huidige EU-agenda voor betere regelgeving van de Commissie-Juncker werd in 2015 gepubliceerd⁸ en ging vergezeld van richtsnoeren, met inbegrip van een toolbox. In 2017 legde de Commissie de laatste hand aan een belangrijke update van haar interne richtsnoeren en instrumenten voor betere regelgeving met de bedoeling de legitimiteit van haar optreden te vergroten⁹.

06 In oktober 2017 benadrukte de Commissie dat zij het contact met burgers van groot belang vindt¹⁰. Ze rolde de “Inspraak”-website uit, die tot doel heeft de burgers in alle fasen van de beleidscyclus te laten deelnemen aan haar werkzaamheden¹¹. Via

⁴ COM(2002) 704 definitief.

⁵ COM(2001) 726 definitief en COM(2002) 278 definitief.

⁶ SWD(2017) 350 final: “Better Regulation guidelines”, blz. 69 (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>).

⁷ “Better Regulation guidelines”, blz. 4.

⁸ SWD(2015) 111 final.

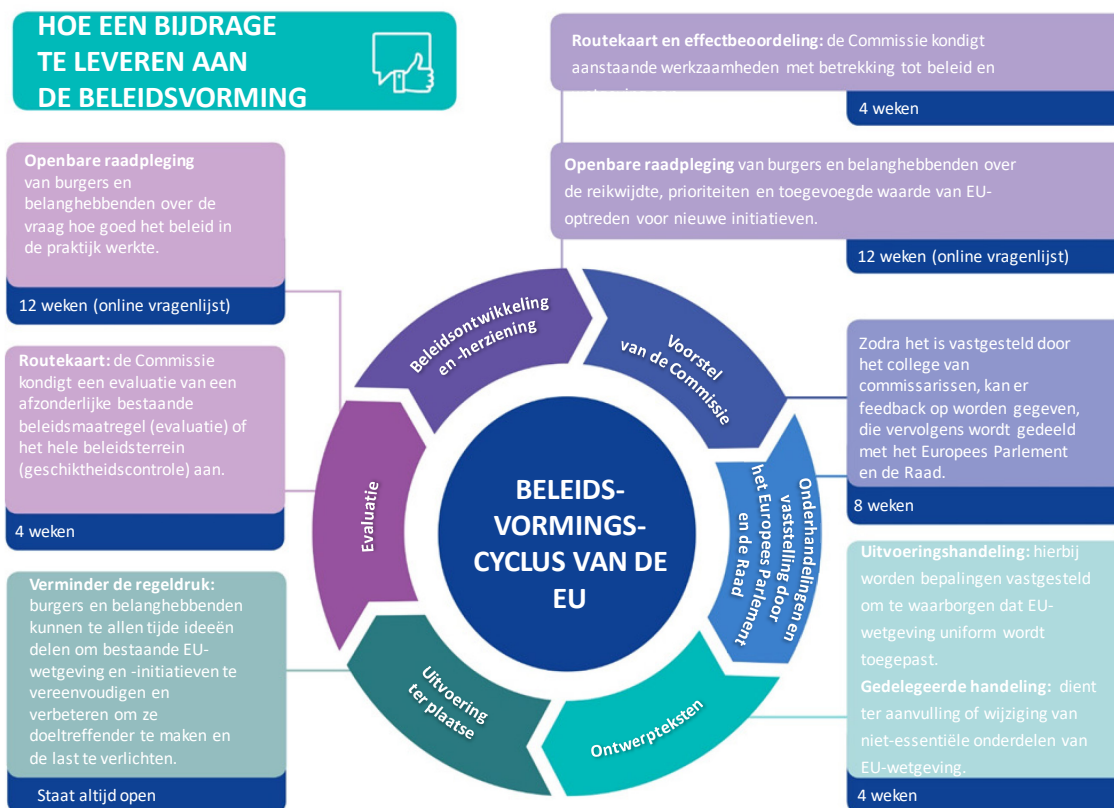
⁹ “Better Regulation guidelines” (SWD(2017) 350 final): <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.

¹⁰ “Completing the Better Regulation agenda: Better solutions for better results” (SWD(2017) 675 final).

¹¹ “Inspraak”-website: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_nl.

de portaalsite “Geef uw mening” kunnen burgers hun standpunten over het EU-beleid, van initiatief tot evaluatie, kenbaar maken¹² (*afbeelding 1*).

Afbeelding 1 — Gelegenheden voor burgers om deel te nemen aan de EU-beleidscyclus



Bron: Werkdocument van de diensten van de Commissie, COM(2019) 178.

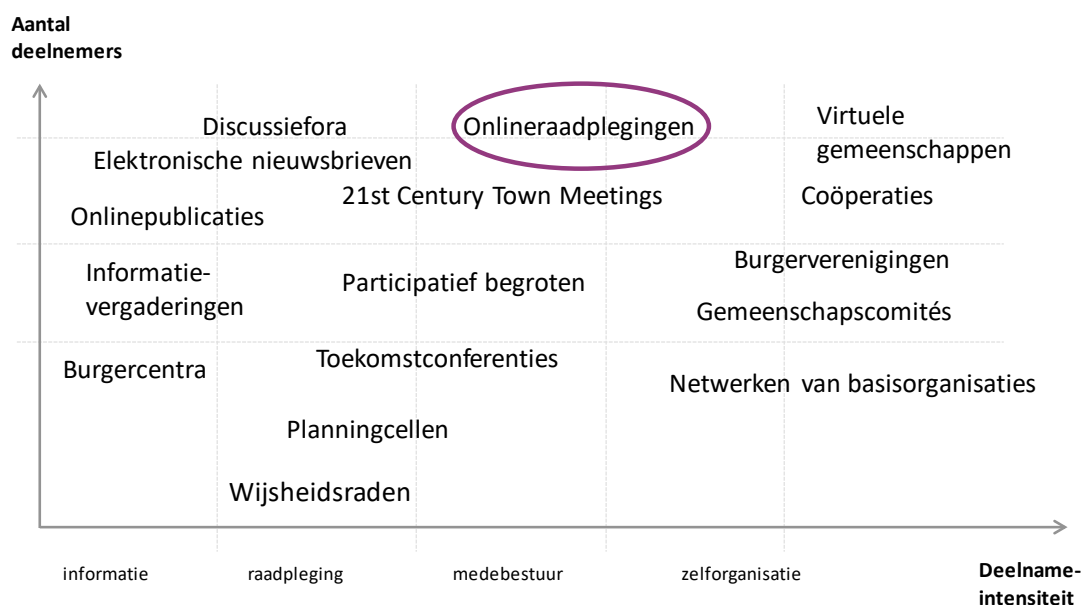
07 In 2018 gaf de Commissie de “Inspraak”-website een upgrade en bracht zij ook op de portaalsite “Geef uw mening” verschillende verbeteringen aan. Er werd met name vooruitgang geboekt door de weergave van gelegenheden om feedback te geven op een tijdlijn, de opname van alle open en gesloten openbare raadplegingen, de bekendmaking van aanstaande initiatieven en de vertaling van algemene informatie betreffende alle openbare raadplegingen in alle talen van de EU.

08 De inzet van de Commissie om burgers er meer bij te betrekken werd internationaal erkend. In haar verslag van 2018 over de vooruitzichten voor het regelgevingsbeleid gaf de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de Commissie de eerste plaats in de rangschikking van alle OESO-

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_nl

landen op het gebied van de betrokkenheid van belanghebbenden (waarbij burgers ook tot “het publiek” worden gerekend) bij de ontwikkeling van zowel primaire als afgeleide wetgeving¹³. Volgens het verslag blijven de landen gebruikmaken van allerlei instrumenten om het publiek en — doelgericht — specifieke belanghebbenden te raadplegen¹⁴. Deze uiteenlopende reeks raadplegingsinstrumenten wordt ook besproken in tal van andere verslagen over dit onderwerp. Zo is er in opdracht van de Raad van Europa e.a. een studie verricht waarin de verhoudingen tussen deelnemers en de deelname-intensiteit worden geanalyseerd (*afbeelding 2*). Er wordt gedacht dat (openbare) onlineraadplegingen, waar wij ons in dit verslag op richten, een hoog aantal deelnemers opleveren.

Afbeelding 2 — Spectrum van informatie- en inspraakprocedures



Bron: <https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b> (“onlineraadpleging” werd door de ERK omcirkeld).

09 Verkiezingen, waarbij mensen hun stem uitbrengen op vertegenwoordigers, vormen van nature het fundamenteelste democratische instrument waarmee burgers kunnen deelnemen aan het wetgevingsproces. Naast democratische verkiezingen zijn er in de hele beleidscyclus nog andere instrumenten voor deelname aan het wetgevingsproces, van volksstemmingen en referenda via andere vormen van raadpleging (bijv. Eurobarometer-enquêtes, focusgroepen en openbare hoorzittingen)

¹³ OESO (2018), “OECD Regulatory Policy Outlook 2018”, OECD Publishing, Parijs (blz. 48).

¹⁴ OESO (2018), “OECD Regulatory Policy Outlook 2018”, OECD Publishing, Parijs (blz. 55).

tot burgerdialogen¹⁵ en willekeurig geselecteerde burgerparlementen¹⁶. De Commissie houdt online openbare raadplegingen om informatie en meningen over haar beleid te verzamelen van haar belanghebbenden. Volgens het verslag van de OESO zijn de populairste manieren om belanghebbenden te laten meedoen openbare raadplegingen op het internet (de “onlineraadplegingen” die worden getoond in [afbeelding 2](#)), waarbij burgers de gelegenheid krijgen commentaar te leveren, en adviesgroepen en voorbereidende comités, waarbij belanghebbenden vooraf worden geselecteerd¹⁷.

De openbare raadplegingen van de Commissie

10 De raadplegingen van de Commissie zijn bedoeld als aanvulling op haar bredere contacten met burgers en andere belanghebbenden¹⁸. In de richtsnoeren voor betere regelgeving worden de twee manieren toegelicht waarop de Commissie deze raadplegingen houdt¹⁹:

- o openbare raadplegingen zijn toegankelijk voor iedereen die een bijdrage wenst te leveren en worden door de Commissie uitgevoerd met behulp van online vragenlijsten. Burgers geven hun mening over een bepaald onderwerp door een vragenlijst in te vullen met EUSurvey²⁰, het officiële instrument van de Commissie voor het beheer van enquêtes;
- o in gerichte raadplegingen worden specifieke, welomschreven groepen van belanghebbenden aangesproken. De belanghebbenden worden in dit geval vooraf geselecteerd en alleen uitdrukkelijk daartoe uitgenodigde (groepen van) belanghebbenden kunnen aan de raadpleging deelnemen.

¹⁵ Burgerdialogen zijn openbare debatten met eurocommissarissen en andere EU-beleidsmakers, zoals leden van het Europees Parlement en nationale, regionale en lokale politici (https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_nl).

¹⁶ Zie “Citizens' Participation Using Sortition”, Bertelsmann Stiftung, oktober 2018.

¹⁷ OESO (2018), “OECD Regulatory Policy Outlook 2018”, OECD Publishing, Parijs (blz. 55).

¹⁸ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 69 (2015, blz. 64).

¹⁹ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 79 (2015, blz. 76).

²⁰ <https://ec.europa.eu/eusurvey/?language=nl>

11 De Commissie is van mening dat openbare raadplegingen, van alle raadplegingsactiviteiten die zij uitvoert²¹, het hoogste niveau van transparantie en toegankelijkheid bieden²². Volgens de resultaten van de openbare raadpleging over de inventarisatie van de aanpak van de Commissie voor betere regelgeving vormen openbare raadplegingen bovendien het bekendste en waardevolste middel om bij te dragen tot de beleidsvorming²³.

12 Een openbare raadpleging kan een breed spectrum van respondenten bereiken die vrijwillig feedback geven. Uit de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie blijkt duidelijk dat gegevens die via openbare raadplegingen worden verzameld, geen representatief beeld geven van de EU-bevolking²⁴. Dat is te wijten aan de zelfselectie van respondenten, waardoor de reacties niet afkomstig zijn van een representatieve steekproef²⁵.

13 Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie zijn openbare raadplegingen verplicht voor initiatieven met effectbeoordelingen, evaluaties, geschiktheidscontroles, raadplegende mededelingen van de Commissie en groenboeken²⁶. Sommige nieuwe initiatieven monden uit in wetgevingsvoorstellen, maar in andere gevallen (voornamelijk evaluaties) gaat het om niet-wetgevingsvoorstellen (bijv. verslagen voor het Europees Parlement en de Raad, en aanbevelingen voor onderhandelingen over internationale overeenkomsten).

14 In de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie wordt het raadplegingsproces opgesplitst in drie fasen die met elkaar in wisselwerking staan: 1) vaststelling van de raadplegingsstrategie, 2) verrichting van raadplegingswerkzaamheden, en 3) onderbouwing van de beleidsvorming. Elke fase

²¹ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 395 (2015, blz. 317): conferenties, openbare hoorzittingen en evenementen; Eurobarometer-enquêtes; deskundigengroepen; focusgroepen; vraaggesprekken; openbare raadplegingen; raadplegingen gericht op kmo's, kmo-panels; workshops, vergaderingen en seminars.

²² “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 396 (2015, blz. 319): de sterke punten van openbare onlineraadplegingen schuilen in het brede publiek en het grote aantal belanghebbenden die hiermee worden bereikt.

²³ COM(2019) 178, blz. 15.

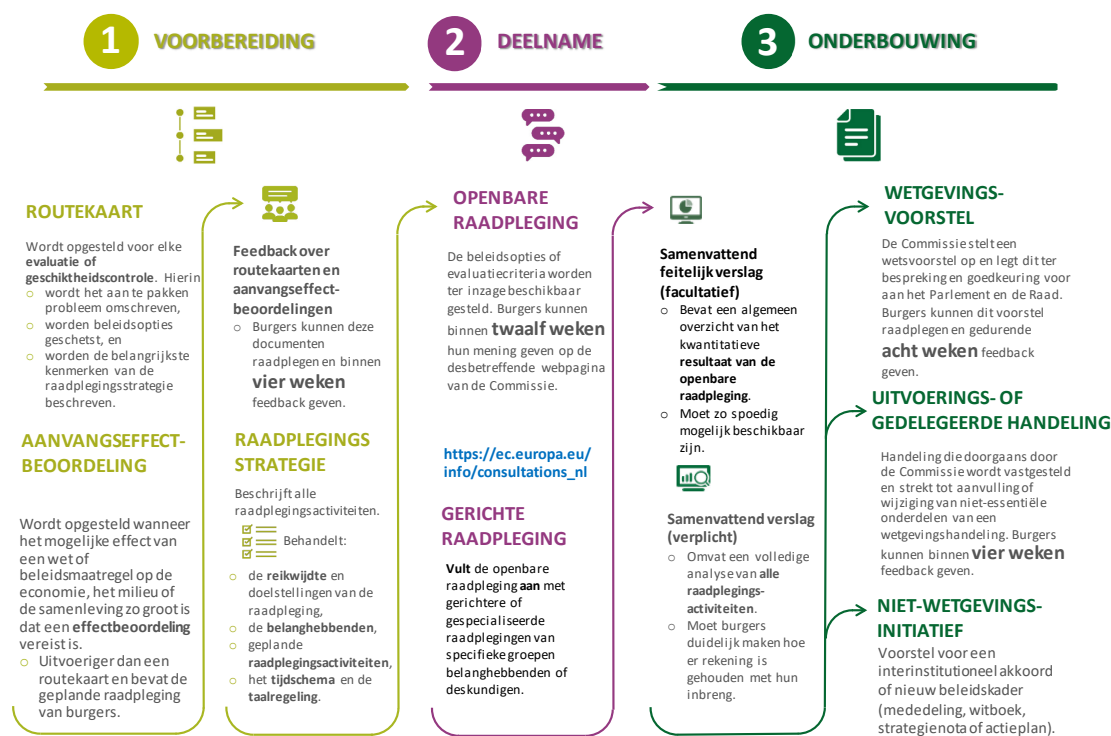
²⁴ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 424 (2015, blz. 319).

²⁵ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 423 (2015, blz. 319).

²⁶ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 71 (2015, blz. 66).

bestaat uit verschillende opeenvolgende stappen die een kader moeten bieden voor de hoogwaardige, transparante raadpleging van belanghebbenden²⁷ (*afbeelding 3*).

Afbeelding 3 — Het raadplegingsproces



Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie.

15 Van 2015 tot eind 2018 hield de Commissie gemiddeld meer dan honderd openbare raadplegingen per jaar (417 in totaal)²⁸. De participatieniveaus liepen sterk uiteen. De hoogste cijfers voor elk jaar waren:

- o in 2018: 4,6 miljoen reacties op de openbare raadpleging over de zomertijd, het grootste aantal reacties dat ooit werd ontvangen op een openbare raadpleging van de Commissie;
- o in 2017: 63 000 reacties op de openbare raadpleging over de modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (een grote gecoördineerde campagne met 260 000 reacties niet meegerekend);
- o in 2016: 16 500 reacties op de openbare raadpleging over de Europese pijler van sociale rechten, en

²⁷ "Better Regulation guidelines 2017", blz. 73 (2015, blz. 69).

²⁸ COM(2019) 178, blz. 5.

- o in 2015: 550 000 reacties op de openbare raadpleging over de natuurwetgeving van de EU (vogelrichtlijn, habitatrichtlijn).

16 Het jaarlijkse gemiddelde aantal deelnemers aan alle openbare raadplegingen, met uitzondering van de raadpleging met het grootste aantal reacties van dat jaar, lag rond de 500 deelnemers in 2015 en 2016 en rond de 2 000 deelnemers in 2017 en 2018.

Reikwijdte en aanpak van de controle

17 In onze strategie 2018-2020²⁹ wezen wij erop dat de als zodanig ervaren afstand tussen de EU-burger en de instellingen een bedreiging vormt voor de EU. In februari 2018 vroeg het Europees Parlement ons na te gaan hoe burgers rechtstreeks kunnen deelnemen en bijdragen aan het wetgevingsproces van de EU en daarbij de doeltreffendheid, geschiktheid, transparantie en openheid van de gebruikte instrumenten te beoordelen. Onze controle is voornamelijk gericht op openbare raadplegingen omdat de betrokkenheid van burgers in dat proces van groot belang is om het vertrouwen in de EU te bevorderen en wetgeving van goede kwaliteit tot stand te brengen.

18 Wij gingen na of de Commissie er met haar openbare raadplegingen in was geslaagd om burgers te bereiken en hun bijdragen te benutten. Wij onderzochten met name of:

- a) de opzet van het kader voor openbare raadplegingen van de Commissie overeenstemt met goede praktijken;
- b) de Commissie de geselecteerde openbare raadplegingen zodanig had voorbereid en uitgevoerd dat de burgers er gemakkelijk en doeltreffend aan konden deelnemen (fasen 1 en 2 van het raadplegingsproces in *afbeelding 3*);
- c) de Commissie de met de vragenlijsten gegenereerde gegevens behoorlijk heeft geanalyseerd en transparante en volledige informatie heeft verschaft over de raadplegingswerkzaamheden en de uitkomst daarvan (fase 3 in *afbeelding 3*).

19 Hiertoe onderzochten wij een steekproef van 26 openbare raadplegingen die door de Commissie tussen 2016 en 2018 werden verricht. Wij namen een steekproef van vijf directoraten-generaal (DG's) op basis van het aantal georganiseerde raadplegingen, de verscheidenheid aan initiatieven, het participatieniveau en de relevantie van de onderwerpen voor de burgers. De steekproef omvatte twee raadplegingen die waren gehouden door het secretariaat-generaal, twee door DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (AGRI), vijf door DG Onderwijs,

²⁹ <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/Strategy.aspx>

Jongerenzaken, Sport en Cultuur (EAC), zeven door DG Migratie en Binnenlandse Zaken (HOME) en tien door DG Mobiliteit en Vervoer (MOVE) (zie [bijlage I](#))³⁰.

20 Onze controlewerkzaamheden omvatten:

- a) gesprekken met personeel van alle DG's uit onze steekproef en contact met een aantal andere relevante DG's, EU-instellingen en -organen³¹;
- b) bezoeken aan twee lidstaten³² en aan de OESO om een beter beeld te krijgen van het kader van de Commissie in een internationale context;
- c) beoordeling en analyse van belangrijke documenten over de betrokkenheid van belanghebbenden, het raadplegingskader van de Commissie en de uitvoering van de door ons geselecteerde openbare raadplegingen;
- d) raadpleging van een groep deskundigen om onze analyse naar een hoger niveau te tillen en zo ons werk toe te spitsen op bijzonder relevante punten die voor verbetering vatbaar zijn (zie [bijlage II](#)).

21 Wij hielden ook een perceptie-enquête onder 16 007 burgers die hadden deelgenomen aan onze steekproef van openbare raadplegingen en ontvingen daar 2 224 antwoorden op, die wij vervolgens hebben geanalyseerd en gebruikt ter aanvulling van onze eigen controlebevindingen. De deelnemers konden aangeven hoe tevreden zij waren met elk van de fasen in het raadplegingsproces en in hoeverre zij akkoord gingen met de algemene verklaringen van de Commissie (zie [bijlage III](#)). Zij gaven ons ook hun mening en suggesties met betrekking tot het proces van openbare raadplegingen (zie [tekstvak 1-tekstvak 8](#))³³. Standpunten van de respondenten zijn in ons verslag aangeduid met dit symbool:



³⁰ De beoordeelde openbare raadplegingen worden “OR's” genoemd (zie verwijzingen naar OR-1 t/m OR-26).

³¹ DG Communicatie, DG Informatica, DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie van de Commissie; het Europees Parlement; het Europees Comité van de Regio's; de Europese Ombudsman; en de Raad voor regelgevingstoetsing (van de Commissie).

³² Estland en Duitsland.

³³ De tekstvakken bevatten onze vertaling van een selectie van de door ons ontvangen standpunten en meningen van de burgers in de taal van ons verslag. Alle geselecteerde opmerkingen zijn in de originele taalversie te vinden in [bijlage IV](#).

22 Voor onze controlecriteria gingen wij uit van:

- a) de leidende beginselen van de OESO voor open en inclusieve beleidsvorming³⁴;
- b) de aanbeveling van de OESO inzake regelgevingsbeleid³⁵;
- c) de richtsnoeren en toolbox voor betere regelgeving van de Commissie zelf.

23 Hoewel de ERK de Commissie niet om toestemming of goedkeuring voor de verwerking van persoonsgegevens hoeft te vragen³⁶, verschaft de Commissie niet alle gegevens waarom wij tijdens de controle verzochten, waarvoor zij haar interpretatie van de gegevensbeschermingsregels als reden opgaf. Om onze controledoelstellingen te behalen, hebben wij in samenwerking met de Commissie alternatieve oplossingen gevonden, wat veel tijd en middelen heeft gekost en het verslagleggingsproces heeft vertraagd.

³⁴ <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

³⁵ <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

³⁶ Artikel 287, lid 3, VWEU: “De overige instellingen van de Unie, de organen of ingestelde instanties die ontvangsten of uitgaven namens de Unie beheren, de natuurlijke of rechtspersonen die betalingen uit de begroting ontvangen [...] zenden de Rekenkamer op verzoek alle bescheiden en inlichtingen toe die nodig zijn voor de vervulling van haar taak”.

Opmerkingen

Het kader voor openbare raadplegingen van de Commissie

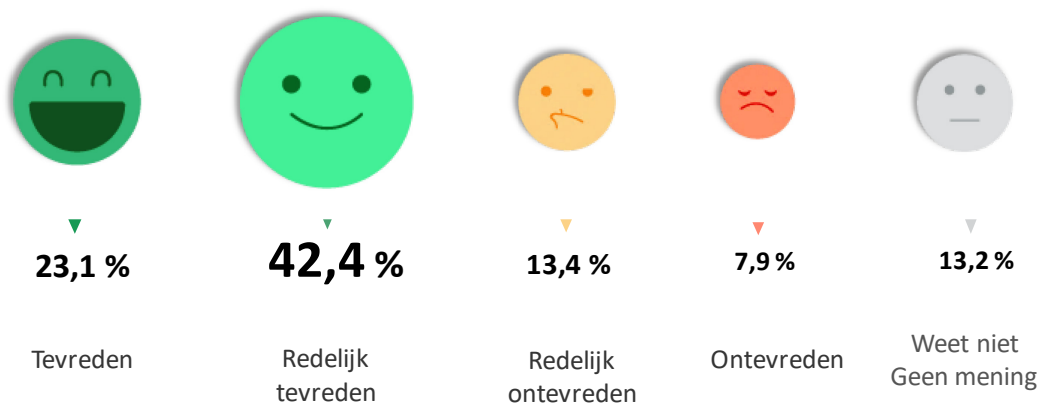


Deelnemers zijn over het algemeen tevreden over het raadplegingsproces



24 Uit onze perceptie-enquête bleek dat over het geheel genomen 65,5 % van de deelnemers die bevestigden dat zij hadden deelgenomen aan een van de openbare raadplegingen in onze steekproef, tevreden of redelijk tevreden was over het raadplegingsproces ([afbeelding 4](#)).

Afbeelding 4 — Algemene tevredenheid over het proces van openbare raadplegingen van de Commissie



Bron: ERK-enquête.

25 Uit de resultaten van onze enquête blijkt dat de deelnemers inzagen wat de algemene doelstelling van het proces van openbare raadplegingen inhield, namelijk burgers de gelegenheid bieden om bij te dragen aan de beleidsvorming (zie paragraaf [03](#)). In antwoord op onze vraag waarom zij hadden deelgenomen aan een openbare raadpleging van de Commissie gaven de respondenten de volgende drie hoofdredenen op:

- o zij wilden invloed uitoefenen op de resulterende wetgeving (58 %);
- o zij waren geïnteresseerd het onderwerp (56 %);
- o zij beschouwden deelname als hun burgerplicht (49 %).



De respondenten waardeerden de kans om deel te nemen aan het EU-wetgevingsproces en aan een democratische procedure ter bevordering van actief EU-burgerschap

26 De drie aspecten die de respondenten het meest waardeerden met betrekking tot de openbare raadpleging waaraan zij hadden deelgenomen, waren dat (*tekstvak 1*):

- o burgers zo de kans kregen om deel te nemen aan het EU-wetgevingsproces;
- o de democratische legitimiteit van de EU erdoor werd versterkt;
- o de raadpleging een bijdrage leverde aan de ontwikkeling van het Europese burgerschap.

Tekstvak 1

Voorbeelden van reacties van burgers: zij waren ingenomen met de kans om deel te nemen aan openbare raadplegingen

Burger 1: “De mogelijkheid om buiten de verkiezingen mijn mening te geven en zo Europa mede vorm te geven.” (origineel DE)

Burger 2: “De mogelijkheid om rechtstreeks, zonder tussenpersonen, een mening te geven.” (origineel IT)

Burger 3: “De mogelijkheid om uiting te geven aan je gedachten en wensen als landbouwer.” (origineel LV)

Voorbeelden van reacties van burgers: zij vonden het fijn dat openbare raadplegingen democratisch zijn

Burger 4: “Wij kunnen onze stem uitbrengen voor het Europees Parlement, maar daarnaast zijn er maar heel weinig mogelijkheden om mee te beslissen hoe de EU problemen aanpakt. Als ik inbreng kan leveren in een openbare raadpleging van de EU helpt dat die democratische leemte te vullen.” (origineel EN)

Burger 5: “... Dat dit überhaupt gebeurt. Een belangrijke mijlpaal op weg naar de democratisering van de EU.” (origineel DE)

Burger 6: “Ik vind dit soort raadplegingen interessant zolang de resultaten ervan worden gebruikt in de besluitvorming en burgers niet alleen worden geraadpleegd bij verkiezingen. We moeten vormen van directe democratie gaan toepassen. Door representatieve democratie verliezen wij onze belangstelling: bij iedere stemming gaan er meer mensen niet stemmen. Ik vind dit ernstig.” (origineel ES)

Voorbeelden van reacties van burgers: het beviel hun dat openbare raadplegingen actief Europees burgerschap bevorderen

Burger 7: “De kans gehoord te worden, als Europese burger.” (origineel EN)

Burger 8: “Dat ik me eindelijk een Europese burger voelde.” (origineel EN)

Burger 9: “Om de mening van de “gewone” burger en kleine ondernemingen te vragen.” (origineel HR)

Bron: ERK-enquête.

Het kader van de Commissie is van hoge kwaliteit maar is te weinig gericht op monitoring en beoordeling

27 De Commissie stelde het kader voor haar raadplegingen vast in haar richtsnoeren en toolbox voor betere regelgeving, die in mei 2015 werden vastgesteld. In juli 2017 keurde de Commissie een bijgewerkte reeks richtsnoeren goed waarin zij de algemene regels over de manier waarop de Commissie de burgers moet raadplegen bevestigde en verduidelijkte.

28 Overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie gelden voor raadplegingen vier algemene beginselen³⁷:

- 1) **participatie:** een inclusieve aanpak hanteren door een zo breed mogelijk publiek te raadplegen;
- 2) **openheid en verantwoordingsplicht:** het raadplegingsproces en de manier waarop dit de beleidsvorming heeft beïnvloed op transparante wijze duidelijk maken aan de betrokkenen en het publiek;
- 3) **doeltreffendheid:** de raadpleging houden op een ogenblik waarop de standpunten van de burgers nog iets uitmaken, het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en specifieke vereisten eerbiedigen;
- 4) **samenhang:** samenhang in het raadplegingsproces in alle diensten waarborgen en zorgen voor evaluatie, toetsing en kwaliteitscontrole.

³⁷ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 70 (2015, blz. 65).

29 Deze vier algemene beginselen worden aangevuld met normen³⁸ die van toepassing zijn op de drie fasen van het raadplegingsproces (zie [afbeelding 3](#)). Op grond van deze beginselen en normen sloeg de OESO de Commissie het hoogst aan wat betreft het betrekken van belanghebbenden (zie paragraaf [08](#)).

30 Toen wij het kader van de Commissie vergeleken met de leidende beginselen van de OESO voor open en inclusieve beleidsvorming en de aanbeveling van de OESO inzake regelgevingsbeleid, stelden wij vast dat de opzet van het kader voor openbare raadplegingen van de Commissie in het algemeen bijdraagt tot een inclusief wetgevingsproces, transparante openbare raadplegingen, vroegtijdige betrokkenheid van burgers en samenhang in het raadplegingsproces. Het proces van monitoring en beoordeling is echter vatbaar voor verbetering. In de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie ontbreken:

- a) specifieke indicatoren die moeten worden gemonitord en waarover verslag moet worden uitgebracht voor afzonderlijke openbare raadplegingen op DG-niveau en op het niveau van de Commissie als geheel;
- b) een methodologie voor het beoordelen van de kosten die met openbare raadplegingen gemoeid zijn;
- c) een systematische beoordeling van de verwezenlijking van alle doelstellingen van openbare raadplegingen.

31 Volgens de richtsnoeren van de Commissie geldt het als goede praktijk om een evenredige interne kwaliteitsbeoordeling van het raadplegingsproces te verrichten³⁹. Vergaarde gegevens over de kwaliteit van de openbare raadplegingen leveren ook informatie op over het volbrengen van de raadplegingsstrategie en het behalen van de doelstellingen ervan. Bovendien helpen systematische beoordelingen die gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen, om beste praktijken te onderscheiden en te leren uit opgedane ervaringen met het oog op betere raadplegingen in de toekomst.

32 Wij constateerden dat in slechts 2 van de 26 door ons beoordeelde gevallen een interne evaluatie werd verricht om conclusies te trekken uit geleerde lessen waarbij enkele indicatoren werden gebruikt. Voorbeelden van goede praktijken met betrekking tot indicatoren die in een van de door ons bezochte lidstaten werden gehanteerd, variëren van het aantal bijdragen, de diversiteit van de deelnemers (bijv.

³⁸ "Better Regulation guidelines 2017", blz. 70-71 (2015, blz. 65-66).

³⁹ "Better Regulation guidelines 2017", blz. 88 (2015, blz. 85).

categorieën belanghebbenden, plaats van herkomst of woonplaats, gebruikte talen), de tijd die nodig was om de raadpleging voor te bereiden, uit te voeren en er verslag over uit te brengen tot de mate van tevredenheid van de deelnemers.

Vorbereiding van en deelname aan de geselecteerde openbare raadplegingen

33 Wij onderzochten de volgende aspecten van de voorbereiding door de Commissie met inbegrip van haar raadplegingsstrategie en van de manier waarop zij de geselecteerde openbare raadplegingen heeft uitgevoerd (fasen 1 en 2 in [afbeelding 3](#)):

- a) de informatie die aan burgers wordt verstrekt over de redenen voor de raadpleging;
- b) de activiteiten en communicatiekanalen die worden gebruikt om burgers op de hoogte te stellen van de raadpleging;
- c) de talen die voor de raadpleging worden gebruikt en de lezersvriendelijkheid van de vragenlijsten;
- d) het tijdschema en de duur van de raadpleging.

34 Over het algemeen constateerden wij dat de door ons beoordeelde openbare raadplegingen van de Commissie naar behoren waren voorbereid en uitgevoerd. Wij stelden echter ook vast dat er punten waren die verbeterd moeten worden om ervoor te zorgen dat burgers gemakkelijk en doeltreffend aan de raadpleging kunnen deelnemen.

De raadplegingsstrategieën worden niet altijd goed voorbereid en bekendgemaakt

Informatie vooraf en feedback over aanstaande raadplegingsactiviteiten

35 Een zogenaamde “routekaart” of “aanvangseffectbeoordeling” (inception impact assessment, IIA) vormt de eerste stap die wordt ondernomen om burgers duidelijk te maken waarom de Commissie een bepaald initiatief aan het voorbereiden is en wat zij daarmee wil bereiken. Volgens de richtsnoeren van de Commissie moeten in een routekaart of IIA de voorgenomen raadplegingsactiviteiten worden uiteengezet en

moeten deze documenten in een vroeg stadium worden gepubliceerd op de portaal-site “Geef uw mening” van de Commissie⁴⁰.

36 De publicatie van de routekaart of IIA is bedoeld om de burgers te informeren over de geplande initiatieven en raadplegingsactiviteiten van de Commissie en om hun deelname daaraan voor te bereiden⁴¹.

37 Volgens de toolbox voor betere regelgeving van de Commissie van juli 2017 mag geen enkele openbare raadpleging van start gaan voordat de bijbehorende routekaart of IIA is gepubliceerd⁴². In de richtsnoeren en toolbox van de Commissie wordt niet aangegeven hoelang tevoren de publicatie precies moet plaatsvinden; er wordt alleen in vermeld dat routekaarten of IIA's zo spoedig mogelijk moeten worden voltooid en gepubliceerd, en dat zij de geplande raadplegingsstrategie in grote lijnen moeten beschrijven⁴³.

⁴⁰ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 91 (2015, blz. 91) en “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 38.

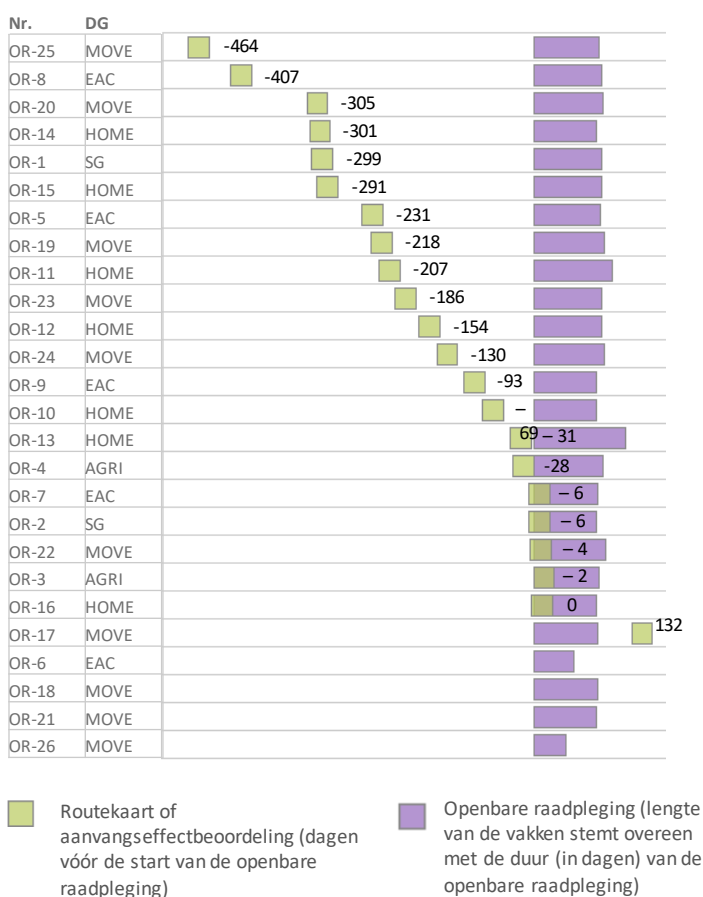
⁴¹ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 91 (2015, blz. 91).

⁴² “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 37.

⁴³ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 7 en 67.

38 Het vereiste om de routekaart vooraf te publiceren gold nog niet toen een aantal van de openbare raadplegingen uit de steekproef werd voorbereid en gestart. Voor 22 van de 26 openbare raadplegingen in onze steekproef stelde de Commissie een routekaart of IIA op en bevatte deze de grote lijnen van de raadplegingsstrategie. Slechts 16 van die documenten werden ten minste vier weken vóór aanvang van de openbare raadpleging gepubliceerd om overlapping te vermijden tussen de feedbackperiode (zie paragraaf 39) en de start van de openbare raadpleging. Wanneer de routekaarten of IIA's beschikbaar waren voordat de openbare raadpleging van start ging, werden zij gemiddeld een half jaar van tevoren gepubliceerd (zie [afbeelding 5](#)).

Afbeelding 5 — Sterke verschillen in beschikbaarheid vooraf van informatie over toekomstige raadplegingsactiviteiten



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

39 Als er een routekaart of IIA wordt gepubliceerd, kunnen burgers feedback geven gedurende een periode van vier weken⁴⁴. Wij constateerden dat vier van de zes routekaarten of IIA's die in 2017 werden gepubliceerd⁴⁵ feedback kregen (met gemiddeld 22 bijdragen).

40 In drie van de vier gevallen werd er zeer weinig feedback gegeven in vergelijking met het aantal bijdragen dat tijdens de openbare raadpleging werd ontvangen. Zo kwamen er voor de IIA over de raadpleging betreffende de modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tien bijdragen met feedback binnen, terwijl de openbare raadpleging 63 000 reacties opleverde⁴⁶. De Commissie erkende dat het beperkte aantal bijdragen met feedback er duidelijk op wijst dat de bekendheid en het bereik van EU-instrumenten verder moeten worden verbeterd⁴⁷.

Belangrijke onderdelen van de raadplegingsstrategie

41 Na de routekaarten of IIA's wordt er een raadplegingsstrategie uitgewerkt, die tot doel heeft een doeltreffende en doelmatige benadering van de raadpleging te ontwikkelen.

42 De raadplegingsstrategie moet worden voltooid en bijgewerkt op basis van de opmerkingen die tijdens de feedbackperiode werden ontvangen. Wij troffen geen bewijs aan dat er voor de raadplegingsstrategieën rekening was gehouden met de feedback (bijv. bij beslissingen over raadplegingsactiviteiten of de opstelling van vragenlijsten).

43 De raadplegingsstrategie moet worden gepubliceerd of beschreven op de raadplegingswebsite voor het desbetreffende initiatief die door het verantwoordelijke DG wordt beheerd⁴⁸. Zij moet de volgende kernpunten behandelen⁴⁹:

⁴⁴ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 37, 38 en 438 (2015, blz. 264, 280 en 305).

⁴⁵ De routekaarten en IIA's werden in 2017 voor het eerst op het portaal "Geef uw mening" geplaatst.

⁴⁶ Daarnaast zorgde een grote gecoördineerde campagne voor 260 000 reacties.

⁴⁷ COM(2019) 178, blz. 12.

⁴⁸ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 380 (2015, blz. 303).

⁴⁹ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 379 (2015, blz. 61 en 301).

- o de reikwijdte en doelstellingen van de raadpleging;
- o de belanghebbenden;
- o de voorgenomen raadplegingsactiviteiten;
- o het tijdschema en de taalregeling.

44 Wij constateerden dat slechts 12 van de 22 voorbereide raadplegingsstrategieën waren gepubliceerd op de website van de Commissie voor het initiatief in kwestie. Tijdige informatie in de voorbereidende fase over de doelstelling van de openbare raadpleging en het beoogde gebruik van de resultaten ervan maakt het naar onze mening waarschijnlijker dat de burgers zich betrokken zullen voelen. Dit komt bovendien ook de kwaliteit van de reacties ten goede.

45 Zo stelde de Commissie geen raadplegingsstrategie of andere informatie vooraf beschikbaar voordat zij de openbare raadpleging over de zomertijd hield, op een follow-up van een resolutie van het Europees Parlement na. Aangezien burgers tijdens de voorbereidende fase geïnformeerd moeten worden over de doelstelling van de openbare raadpleging en het beoogde gebruik van de resultaten ervan, is het ontbreken van dergelijke informatie hoogstwaarschijnlijk van invloed op de uitkomst, niet alleen qua algemene en regionale deelnamepercentages, maar ook qua inhoud. We merken op dat de Commissie pas bij de start van deze openbare raadpleging informatie beschikbaar stelde over de doelstelling daarvan.

46 In alle 22 beschikbare strategieën waren er paragrafen gewijd aan “bereik en doelstellingen”. De Commissie stelde voor al haar raadplegingsactiviteiten echter alleen algemene doelstellingen vast. Voor openbare raadplegingen luiden de vaakst gebruikte doelstellingen als volgt: “het publiek en belanghebbenden de mogelijkheid bieden hun mening te geven over alle aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van het onderwerp waarover de raadpleging van belanghebbenden handelt”, “standpunten en meningen verzamelen”, en “standpunten verzamelen van niet-gespecialiseerde grotere groepen van belanghebbenden”. In andere gevallen werd de doelstelling in algemene bewoordingen beschreven: “de openbare en gerichte raadplegingen zullen een belangrijke bron van input zijn”.

47 Volgens de richtsnoeren van de Commissie is de identificatie van de belanghebbenden een noodzakelijke voorwaarde om met succes informatie te kunnen verzamelen en de belanghebbenden passende mogelijkheden te bieden om bij te dragen aan de beleidsvorming van de EU. Bijgevolg moeten de belanghebbenden naar belang en invloed worden ingedeeld (of geprioriteerd) met behulp van een matrix voor

het in kaart brengen van belanghebbenden⁵⁰. De Commissie stelde zo'n matrix op bij 18 van de 26 OR's. Van de overige acht gevallen was er in vijf gevallen ongestructureerde informatie over belanghebbenden aanwezig en in drie gevallen ontbrak deze belangrijke informatie (in zowel gestructureerde als ongestructureerde vorm) die noodzakelijk is voor de volgende stap, namelijk de selectie van de passende raadplegingsactiviteiten⁵¹.

48 Openbare raadplegingen kunnen, in voorkomend geval, worden aangevuld met andere raadplegingsactiviteiten om alle relevante belanghebbenden erbij te betrekken en om mogelijke informatiehiaten aan te pakken⁵². Dit is belangrijk om de communicatiekanalen aan te passen aan de behoeften van alle doelgroepen en ervoor te zorgen dat alle relevante partijen de kans krijgen om hun mening te geven⁵³. Het is ook van belang om aan het einde van het raadplegingsproces de resultaten van de verschillende raadplegingsactiviteiten naast elkaar te leggen om de onderlinge afhankelijkheid tussen, de samenhang van of tegenstrijdigheden in bijdragen en belangrijke categorieën van belanghebbenden aan te wijzen. In geen van de door ons beoordeelde raadplegingsstrategieën werd een toelichting gegeven op de manier waarop de openbare raadpleging een aanvulling zou vormen op andere raadplegingsactiviteiten.

49 Wat de taal betreft, werd in vier raadplegingsstrategieën geen melding gemaakt van de geplande regelingen. In deze vier gevallen werden de documenten te laat vertaald en was de vertaling niet beschikbaar voor het publiek op het ogenblik dat de raadpleging van start ging. In drie andere gevallen gaven de strategieën de taalregelingen slechts gedeeltelijk weer en vermeldden zij uitsluitend de talen die zouden worden gebruikt voor de vragenlijsten of de feedback.



Volgens de respondenten waren de doelstellingen van de openbare raadplegingen onduidelijk



50 De resultaten van onze enquête bevestigden dat er ruimte voor verbetering is wanneer de Commissie haar doelstellingen beschrijft en meedeelt en de belanghebbenden bij openbare raadplegingen bepaalt. De respondenten vonden de

⁵⁰ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 385 (2015, blz. 313).

⁵¹ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 391 (2015, blz. 7).

⁵² "Better Regulation toolbox 2017", blz. 391 en 394 (2015, blz. 59 en 280).

⁵³ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 7 en 376 (2015, blz. 7).

doelstellingen van de openbare raadplegingen over het algemeen onduidelijk (zie [tekstvak 2](#)).

Tekstvak 2

Voorbeelden van reacties van burgers: zij vonden het doel van de openbare raadplegingen onduidelijk

Burger 10: “Lastig om te weten hoe ze CONCREET zullen worden gebruikt.” (origineel FR)

Burger 11: “Het lijkt meer een symbolische enquête.” (origineel DE)

Burger 12: “... het is ALLEEN MAAR een symbolische raadpleging die pro forma lijkt plaats te vinden en helaas niet echt als vorm van participerende democratie Maar dit is toch zeker een gelegenheid om de droom en het Europese project nieuw leven in te blazen, nietwaar? Anders wordt de kloof tussen de burgers en de eurocraten nog breder, en dat speelt eurosceptici en andere populistten alleen maar in de kaart.” (origineel FR)

Burger 13: “... Waarom zouden we in deze omstandigheden onze tijd verspillen door mee te doen aan deze raadplegingen?” (origineel BG)

Burger 14: “... zag ik het belang van deelname niet in.” (origineel PT)

Burger 15: “Het is niet altijd duidelijk of “gewone” burgers mogen meedoen of daartoe worden aangemoedigd. De communicatie moet worden aangepast om dat te verduidelijken.” (origineel EN)

Burger 16: “Gewone mensen vragen zich sterk af of de manier waarop u ons raadpleegt wel zoden aan de dijk zet, omdat zij niet goed beseffen en niet geloven dat hun bijdrage ook maar gelezen, laat staan gewaardeerd, zal worden. Ze zijn er ook vast van overtuigd dat er alleen maar zal worden geluisterd naar de wensen van multinationals.” (origineel EN)

Burger 17: “... De EU is er niet voor de gewone Europese burger.” (origineel NL)

Bron: ERK-enquête.

Openbare raadplegingen met verschillende participatieniveaus

51 Onlineraadplegingen zijn geschikt voor een brede raadpleging. In de richtsnoeren van de Commissie wordt aangegeven dat een combinatie van verschillende communicatiekanalen het beste werkt. Om burgers te bereiken die wonen in afgelegen regio's en plattelandsgebieden waar minder huishoudens toegang tot internet hebben, wordt in de richtsnoeren van de Commissie aanbevolen om de vertegenwoordigingen

van de Commissie en Europe Direct⁵⁴ in te schakelen teneinde de passende instrumenten en kanalen te vinden⁵⁵.

52 De door ons beoordeelde DG's namen in meer dan de helft (16) van de 26 gevallen uit de steekproef verschillende communicatiekanalen in aanmerking. Over het algemeen bestond er tussen DG's en openbare raadplegingen een aanmerkelijk verschil in de keuze van en het aantal gebruikte communicatiemethoden en -kanalen (onder meer sociale media). Wij merkten op dat het participatieniveau sterk varieerde.

53 Voor de tien raadplegingen met het grootste aantal reacties werd gebruikgemaakt van verschillende communicatiekanalen. In twee andere gevallen (een evaluatie en een nieuw initiatief over een zeer technisch onderwerp) werden er echter slechts 24 respectievelijk 17 reacties ontvangen, ondanks het feit dat er verschillende communicatiekanalen waren gebruikt. De drie gevallen met het kleinste aantal reacties waren drie evaluaties waarvoor de DG's niet meerdere communicatiekanalen gebruikten. *Afbeelding 6* toont het aantal respondenten voor de 26 door ons beoordeelde openbare raadplegingen.

⁵⁴ Voorlichtingscentra in elke lidstaat van de EU: https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_nl.

⁵⁵ "Better Regulation toolbox 2017", blz. 399-400.

Afbeelding 6 — Aantal ontvangen reacties op de geselecteerde openbare raadplegingen

Aantal antwoorden		
OR-13	3	
OR-12	12	
OR-20	16	
OR-16	17	
OR-25	24	
OR-21	27	
OR-14	53	
OR-18	70	
OR-19	74	
OR-11	121	
OR-24	129	
OR-17	135	
OR-5	266	
OR-23	337	
OR-7	492	
OR-6	660	
OR-15	873	
OR-9	1 124	
OR-22	1 124	
OR-1	1 385	
OR-4	1 455	
OR-8	1 800	
OR-10	2 117	
OR-2	5 323	X2
OR-3	63 295	
OR-26	4,6 miljoen	X69

Totaalaantal geregistreerde EU-kiezers voor de Europese verkiezingen van 2014: 396 miljoen



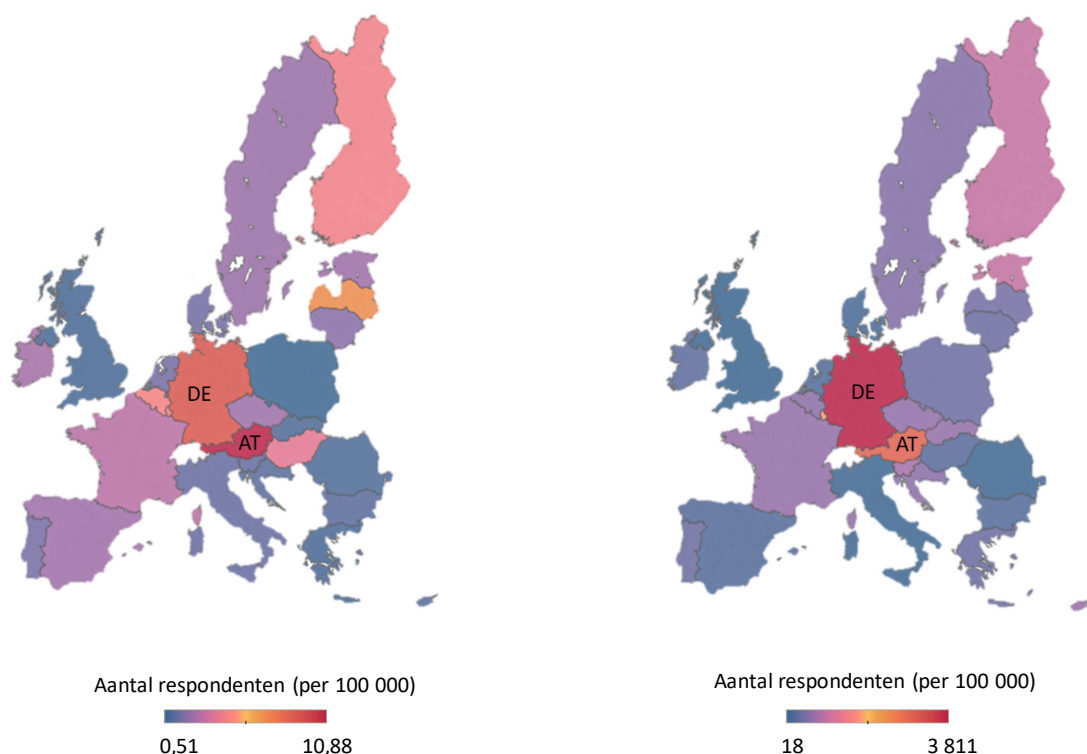
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

54 Hoewel er verschillende instrumenten beschikbaar zijn om in contact te treden met de burger, was de Commissie van mening dat “het participatieniveau nog niet is wat het zou kunnen zijn”. Zij merkte ook op dat “sommige belanghebbenden nog steeds niet bereid of in staat zijn mee te werken” en erkende dat dit lage

participatieniveau problematisch was⁵⁶. In de mededeling van de Commissie “Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet” werd bevestigd dat dit probleem nog steeds niet is opgelost⁵⁷.

55 In onze OR-steekproef analyseerden wij de spreiding van deelnemers per land, zowel absoluut gezien als in verhouding tot de nationale bevolking (zie [bijlage V](#)). In absolute zin waren de meeste reacties afkomstig uit Duitsland. In relatieve cijfers ten opzichte van de nationale bevolking kwam Oostenrijk op de eerste plaats en Duitsland op de tweede. De openbare raadpleging over de zomertijd, die 4,6 miljoen reacties opleverde, vertoont een soortgelijke spreiding (70 % van de reacties kwam uit Duitsland en 6 % uit Oostenrijk); deze twee landen stonden ook op de eerste en tweede plaats als de cijfers in verhouding tot de nationale bevolking worden uitgedrukt (3,8 % respectievelijk 2,9 %) (zie [afbeelding 7](#)).

Afbeelding 7 — Hoge participatiegraad onder inwoners van Oostenrijk en Duitsland



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

56 Bij de openbare raadpleging over de zomertijd zorgden de communicatiemaatregelen van de Commissie en de publiciteit in de sociale media voor

⁵⁶ COM(2017) 651 final.

⁵⁷ COM(2019) 178, blz. 16.

veel belangstelling in diverse media en in verschillende landen. Tijdens de raadpleging probeerde de Commissie de deelname in andere landen dan Duitsland te stimuleren en liet zij hiervoor tegen betaling reclame maken in de EU-26 (met uitzondering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), waarbij vooral aandacht werd besteed aan de negen landen die sterk ondervertegenwoordigd waren (met advertenties in de plaatselijke taal). Daarnaast leverden de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten actieve bijdragen met posts op Facebook en Twitter. De reacties uit de EU-26 namen met ongeveer 30 % toe. Desondanks bleef de geografische spreiding van de reacties tijdens de hele raadplegingsperiode onevenwichtig. In haar verslaglegging over de resultaten van deze openbare raadpleging lichtte de Commissie het verschil in spreiding van de reacties over de lidstaten toe.



De respondenten vernamen vaak via groepen uit het maatschappelijk middenveld dat er openbare raadplegingen werden gehouden

57 In onze enquête vroegen wij de deelnemers hoe zij van de openbare raadplegingen van de Commissie op de hoogte waren gebracht. Veel respondenten benadrukten dat zij via maatschappelijke organisaties of niet-gouvernementele organisaties (ngo's) te weten waren gekomen dat er een raadpleging werd gehouden en dat zij anders niet hadden deelgenomen (zie [tekstvak 3](#)).

Tekstvak 3

Voorbeelden van reacties van burgers: sommige burgers zouden niet hebben deelgenomen zonder informatie van maatschappelijke organisaties of ngo's

Burger 18: “Ik heb erover gehoord via een groep uit het maatschappelijk middenveld waarvan ik lid ben; ik heb nergens anders informatie gezien over deze raadpleging of alle andere die u noemt. Een openbare raadpleging is niet veel waard als de mensen er niets over weten.” (origineel EN)

Burger 19: Misschien is het wenselijk dat de raadplegingen beter bekend zouden zijn bij het grote publiek. Indien men geen lid is van een ngo of andere organisatie heeft men er dikwijls geen weet van.” (origineel NL)

Burger 20: “... zonder organisaties en stichtingen zou ik nooit opmerkingen maken over een onderwerp, omdat zaken zoals enquêtes me nooit bereiken.” (origineel PL)

Bron: ERK-enquête.

58 Wij vroegen de respondenten hoe zij te weten waren gekomen dat er een openbare raadpleging werd gehouden (zij konden meerdere antwoorden geven). Van alle mogelijke belanghebbenden en media bleken maatschappelijke organisaties de

grootste capaciteit (48 %) te hebben om burgers bewust te maken van openbare raadplegingen. Andere belangrijke informatiebronnen waren het nieuws en artikelen (29 %), de website van de Commissie (17 %) en de socialemediakanalen van de Commissie (13 %).



De respondenten wensen meer publiciteit om het publiek bewuster te maken van openbare raadplegingen

59 Wij vroegen de respondenten wat zij zouden doen om verbetering aan te brengen in de aanpak die de Commissie hanteert om burgers en belanghebbenden te bereiken. Van de 2 224 respondenten gaven er 1 184 (53 %) suggesties over manieren waarop het publiek doeltreffender kan worden ingelicht.

60 De deelnemers aan de enquête vonden dat er uitgebreid ruchtbaarheid moest worden gegeven aan raadplegingsactiviteiten om de zichtbaarheid en bekendheid van dit proces te verbeteren zodat meer mensen eraan kunnen meedoen. Ze waren ook van mening dat er meer ruchtbaarheid aan moest worden gegeven via sociale media, televisie, de pers (bijv. kranten) en zelfs e-mail. De respondenten beklemtoonden ook dat de nationale of regionale overheden meer zouden moeten worden betrokken bij de bekendmaking van openbare raadplegingen door de Commissie. Voorts verwachtten zij op alle gebieden betere communicatie en samenwerking tussen de lidstaten en de EU (zie [tekstvak 4](#)).

Tekstvak 4

Voorbeelden van reacties van burgers: zij willen grotere zichtbaarheid en meer publiciteit

Burger 21: “Ik zou in mijn krant willen lezen over actuele onderwerpen rond de Europese Commissie. Ik zou ook willen dat er op de radio en televisie en in de pers aandacht wordt besteed aan lopende enquêtes.” (origineel DE)

Burger 22: “Ik ontdekte openbare raadplegingen van de EU via Facebook, hoewel ik 31 ben. Ik vind het jammer dat we er niet over hoorden op school of ergens anders. Er is meer communicatie nodig over de EU en haar toekomstige wetgeving.” (origineel FR)

Burger 23: “Stuur mensen per e-mail nieuwsbrieven over beleid waarvoor ze belangstelling hebben getoond.” (origineel GR)

Burger 24: “Naast het elektronisch benaderen van burgers zijn publiekscampagnes zeker ook belangrijk om de meest geïnteresseerde burgers erbij te betrekken.” (origineel CZ)

Burger 25: “Meer informatie over deze enquêtes op verschillende plaatsen! Zo zou het goed zijn als deze enquêtes — en EU-brede burgerinitiatieven — op dezelfde website zouden verschijnen als Finse burgerlijke en gemeentelijke initiatieven.” (origineel FI)

Burger 26: “Ik vind dat de EU (nog) nauwer moet samenwerken met de overheid van elke lidstaat om ervoor te zorgen dat deze enquêtes een breder publiek bereiken. Ik heb de indruk dat op dit ogenblik alleen mensen die al een actieve interesse hebben voor het beleid van de EU op de hoogte zijn van de raadplegingen. Er moet meer worden gedaan om het grote publiek hierbij te betrekken.” (origineel EN)

Burger 27: “Weinig enthousiasme en betrokkenheid van overheden bij deze processen.” (origineel ES)

Burger 28: “De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering.” (origineel NL)

Bron: ERK-enquête.

Er moeten meer talen beschikbaar zijn en de vragenlijsten moeten lezersvriendelijker worden

Talen

61 Een belangrijk aspect met het oog op de toegankelijkheid van de raadpleging wordt gevormd door de gebruikte talen. In haar richtsnoeren voor betere regelgeving van 2015 deed de Commissie de aanbeveling dat de vertalingsvereisten moesten worden gebaseerd op de omvang en het bereik van de betrokken raadplegingsmethode⁵⁸. In april 2017 publiceerde het secretariaat-generaal van de Commissie verdere instructies⁵⁹, waaronder de volgende maatregelen:

- openbare raadplegingen (d.w.z. de vragenlijsten en begeleidende documenten) over de prioritaire initiatieven die zijn opgenomen in het jaarlijks werkprogramma van de Commissie (bijlage I) moeten worden vertaald in alle officiële talen van de EU;
- de vragenlijsten en begeleidende documenten voor alle andere openbare raadplegingen moeten minstens in het Engels, Frans en Duits beschikbaar worden gesteld.

⁵⁸ “Better Regulation toolbox 2015”, blz. 314.

⁵⁹ “Language coverage of public consultations launched by the Commission”, 28 april 2017.

62 In de geactualiseerde richtsnoeren van 2017 deed de Commissie de aanbeveling dat raadplegingsdocumenten over het algemeen moeten worden vertaald in zoveel mogelijk talen, zolang dit haalbaar en passend is, afhankelijk van het bereik en de doelgroep van een raadpleging⁶⁰. In de richtsnoeren werd verduidelijkt dat documenten in verband met openbare raadplegingen over initiatieven die zijn opgenomen in bijlage I bij het werkprogramma van de Commissie in alle officiële talen van de EU moeten worden vertaald⁶¹. Daarnaast zou het secretariaat-generaal de raadplegingsstrategieën consequent doorlichten om raadplegingsactiviteiten — met name activiteiten waarvoor een brede publieke belangstelling bestaat — aan te duiden die in alle of meerdere talen moeten worden vertaald. Tot slot moet de taalregeling voor raadplegingsactiviteiten volgens de richtsnoeren worden toegelicht en gerechtvaardigd in de raadplegingsstrategie.

63 Wij constateerden dat er geen duidelijke criteria bestonden om initiatieven onder te brengen in de categorie “brede publieke belangstelling” of “overige”, op basis waarvan vastgesteld moet worden of een initiatief al dan niet moet worden vertaald en, zo ja, in hoeveel talen. Wij stelden vast dat dit in grote mate afhing van de aanpak van het verantwoordelijke DG of de beleidseenheid daarvan, dan wel van eventuele tijdsdruk. We merken ook op dat de Commissie initiatieven voor goedkeuringsdoeleinden indeelt in de categorieën “belangrijk” en “overig”. Het ontbreken van nauwkeurige criteria voor de indeling van initiatieven staat duidelijkheid over de taalregelingen die tijdens het raadplegingsproces moeten worden gebruikt in de weg.

64 Zeven van de openbare raadplegingen in onze steekproef gingen van start nadat het nieuwe taalbeleid van de Commissie in april 2017 in werking was getreden. Van deze zeven werden bij zes de vragenlijsten vertaald in alle officiële talen van de EU, hoewel er slechts drie betrekking hadden op initiatieven uit het werkprogramma van de Commissie⁶². De overgebleven vragenlijst werd in drie talen vertaald.

65 Van de 19 openbare raadplegingen die van start waren gegaan voordat het nieuwe taalbeleid van de Commissie in werking trad, bleken er 6 initiatieven te zijn die door de Commissie als “belangrijk” waren bestempeld maar waarvoor de vragenlijsten, webpagina's over de openbare raadpleging en achtergronddocumenten uitsluitend in het Engels beschikbaar waren. Van de resterende 13 gevallen waren er zeven met

⁶⁰ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 397.

⁶¹ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 397 en 398.

⁶² Eén werd vermeld in bijlage I en twee in de hoofdtekst.

vertalingen in alle officiële talen van de EU en één met een vertaling in zes talen en waren er vijf uitsluitend in het Engels beschikbaar.

66 Wij constateerden dat er gemiddeld meer reacties kwamen op vragenlijsten die in alle talen van de EU waren vertaald dan op vragenlijsten die uitsluitend in het Engels beschikbaar waren. In onze steekproef van 26 openbare raadplegingen waren de vragenlijsten voor 11 van de 12 openbare raadplegingen met het grootste aantal reacties vertaald in alle talen van de EU. Van de resterende 14 gevallen met het kleinste aantal reacties waren er slechts twee met vertalingen in alle talen van de EU.

Opzet van vragenlijsten en begeleidende documenten

67 Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie moeten de vragen in de vragenlijsten relevant, kort en eenvoudig zijn, neutraal geformuleerd zijn en het juiste evenwicht tussen open en gesloten vragen vertonen⁶³. De Commissie verstrekke ons bewijsmateriaal dat de vragenlijsten in 22 van de 26 door ons beoordeelde openbare raadplegingen vóór gebruik waren getest. Over het algemeen constateerden wij dat de door ons beoordeelde vragenlijsten goed waren opgesteld en dat de door de Commissie verstrekte richtsnoeren waren nageleefd.

68 Enkele vragenlijsten waren volgens onze bevindingen echter te lang of te ingewikkeld. Zo bevatten drie vragenlijsten in totaal of voor bepaalde categorieën respondenten meer dan vijftig vragen. In een van die gevallen leidde dit ertoe dat slechts 1 800 antwoorden van de 4 786 respondenten die hadden geprobeerd om deel te nemen, bruikbaar waren voor de analyse van de Commissie, omdat niet iedereen de vragenlijst volledig had ingevuld. In één geval betrof de raadpleging een technisch, IT-gerelateerd onderwerp, maar werd de vragenlijst niet afzonderlijk tot specialisten en niet-specialisten gericht. Als er voor deze twee soorten respondenten verschillende reeksen vragen waren opgesteld, waren er misschien meer reacties gekomen (nu leverde de raadpleging slechts 17 bijdragen op).

69 Wij stelden vast dat de door ons bezochte DG's in 15 gevallen niet hadden overwogen om afzonderlijke vragenlijsten op te stellen voor niet-specialisten en specialisten. Dit is weliswaar niet als vereiste opgenomen in de richtsnoeren van de Commissie, maar wij beschouwden de elf gevallen met minder specifieke vragenlijsten voor niet-specialisten als voorbeelden van een goede praktijk.

⁶³ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 402.

70 In de vragenlijst en documentatie die de burgers ter beschikking werden gesteld voor de openbare raadpleging over de zomertijd, werden de gevolgen van de afzonderlijke keuzes van de respectieve lidstaten (met name als buurlanden een andere keuze zouden maken) niet benadrukt. Daarnaast vermeldde de Commissie niet dat de resultaten van de raadpleging een belangrijke basis zouden vormen voor haar wetgevingsvoorstel dat ze onmiddellijk daarna zou opstellen⁶⁴. Naar onze mening is het belangrijk dat potentiële deelnemers nauwkeurig worden geïnformeerd over dergelijke implicaties. Het ontbreken van dergelijke informatie kan van invloed zijn op de uitkomst van een openbare raadpleging.



De respondenten waarderen vragenlijsten in alle talen van de EU die zijn toegesneden op de burgers en die open vragen bevatten

71 Volgens onze enquête waren de meeste respondenten (82 %) tevreden over de taal die tijdens het raadplegingsproces werd gebruikt. Ze waren het er ook sterk mee eens (92 %) dat openbare raadplegingen moeten gebeuren in alle 24 officiële talen van de EU om meer mensen te bereiken.

72 Wat de lezersvriendelijkheid van de vragenlijsten betreft, was 31 % van de respondenten ontevreden omdat de vragen onduidelijk of te technisch waren. Veel respondenten (76 %) waardeerden met name dat zij de kans kregen om antwoord te geven op open vragen (**tekstvak 5**).

Tekstvak 5

Voorbeelden van reacties van burgers: zij willen openbare raadplegingen in alle talen van de EU, zonder technisch jargon

Burger 29: “Openbare raadplegingen moeten bij publicatie onmiddellijk beschikbaar zijn in alle 24 talen van de EU om ervoor te zorgen dat alle burgers de kans krijgen om inbreng te geven in hun eigen taal.” (origineel EN)

Burger 30: “Bovengenoemde documenten waren bijna alleen in vreemde talen beschikbaar. Dergelijk bureaucratisch taalgebruik is al zeer ingewikkeld in het Duits, dus dan is het direct voorbij!” (origineel DE)

⁶⁴ Op 31 augustus 2018 verklaarde commissaris Bulc: “Miljoenen Europeanen hebben via onze openbare raadpleging hun stem laten horen. De boodschap is duidelijk: 84 % wil dat wij de klok niet langer verzetten. Wij zullen dat resultaat vertalen in een wetgevingsvoorstel aan het Europees Parlement en de Raad, die vervolgens samen beslissen” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_nl.htm).

Burger 31: “Compact taalgebruik en administratief jargon: dergelijke documenten moeten duidelijker worden geformuleerd en worden vertaald in een stijl die mensen met een gewone opleiding kunnen begrijpen.” (origineel RO)

Burger 32: “In een nieuwe enquête waaraan ik moet deelnemen moeten de vragen zijn gesteld in mijn moedertaal: Deens. De formulering moet ook gemakkelijker te begrijpen zijn, want niet iedereen heeft een universitaire opleiding genoten.” (origineel DK)

Voorbeelden van reacties van burgers: vragenlijsten moeten beter worden toegesneden op de burgers

Burger 33: “Ik kon mij bij sommige vragen in geen van de keuzemogelijkheden vinden. Soms werden complexe vraagstukken al te simpel voorgesteld of werd het antwoord al in de vraag zelf gesuggereerd.” (origineel EN)

Burger 34: “Een aantal moeilijke vragen voor personen die niet gespecialiseerd zijn in het beleidsterrein in kwestie — de vragen zijn niet altijd toegankelijk.” (origineel FR)

Burger 35: “... De maatregelen moeten worden afgestemd op diegenen waarvoor ze zijn bedoeld.” (origineel PT)

Burger 36: “Toegankelijk voor jonge mensen, maar niet voor oudere personen die minder vertrouwd zijn met technologie.” (origineel SL)

Voorbeelden van reacties van burgers: zij krijgen graag de mogelijkheid om hun mening vrij te verwoorden

Burger 37: “Open vragen zijn nuttig om iemand uitvoerig zijn of haar mening te laten geven.” (origineel EN)

Burger 38: “Ik vond het doel van de vragen niet altijd duidelijk. Daarom was het buitengewoon belangrijk dat er ruimte was voor opmerkingen om het antwoord nader toe te lichten.” (origineel DE)

Burger 39: “... de mogelijkheid om vrije opmerkingen te maken en materiaal bij te voegen.” (origineel SV)

Bron: ERK-enquête.

De raadplegingstermijn voldeed aan de vereiste normen

73 In haar richtsnoeren voor betere regelgeving noemt de Commissie als minimumperiode voor openbare raadplegingen twaalf weken en beveelt zij met klem aan de raadplegingsperiode te verlengen als die samenvalt met vakantieperiodes⁶⁵.

74 Bij 24 van de 26 openbare raadplegingen in onze steekproef werd de aanbevolen minimale reactieperiode van twaalf weken in acht genomen. In de acht gevallen waar de reactieperiode (gedeeltelijk) samenviel met de zomervakantie, werd hiermee geen rekening gehouden. Wij merkten op dat de Commissie voor de openbare raadpleging over de zomertijd een uitzonderlijk hoog aantal bijdragen ontving, ook al was de reactieperiode erg kort (zes weken) en viel die in de zomer.



De respondenten vinden dat zij voldoende tijd krijgen om deel te nemen

75 Van de respondenten van onze enquête was 79 % tevreden over het aantal weken waarin de vragenlijsten toegankelijk waren op de website van de Commissie.

Informatie verstrekken over raadplegingswerkzaamheden en -uitkomsten

76 Wij onderzochten de volgende aspecten van de gegevensanalyse van de Commissie en de manier waarop zij informatie over haar raadplegingswerkzaamheden en de uitkomsten daarvan presenteerde (fase 3 in [afbeelding 3](#)):

- a) veilige gegevensverzameling en -verwerking;
- b) gedegen analyse van de verzamelde antwoorden, met name wanneer de respons laag was of de campagne omvangrijk was;
- c) transparante en volledige informatie over de raadplegingswerkzaamheden en -uitkomsten.

77 Over het algemeen constateerden wij dat de analyse van en de informatie over de openbare raadplegingen van de Commissie die wij beoordeelden, bevredigend waren. Wij stelden echter wel enkele gebieden vast waarop de transparantie en verantwoording voor verbetering vatbaar zijn.

⁶⁵ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 400 (2015, blz. 315 en 318).

Gebreken in de gegevensverwerking

Informatie over gegevensverwerking

78 Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie moeten de respondenten aan de hand van een duidelijke privacyverklaring worden geïnformeerd over de manier waarop de gegevens worden verzameld en verwerkt⁶⁶. In de praktijk moest er tot de invoering van één enkele privacyverklaring in mei 2018 een specifieke privacyverklaring worden opgesteld voor elke openbare raadpleging waarbij persoonsgegevens werden verzameld en moest die verklaring op de raadplegingswebpagina voor het initiatief worden geplaatst.

79 Bij 22 van de 26 door ons beoordeelde raadplegingen stond er op de desbetreffende webpagina een disclaimer met verwijzingen naar de pagina over gegevensbescherming van de Commissie en naar Verordening (EG) nr. 45/2001 inzake de bescherming van persoonsgegevens. De webpagina's bevatten echter geen privacyverklaring met informatie voor de respondenten over de wijze van gegevensverzameling en -verwerking. Er werd evenmin vermeld hoelang de gegevens zouden worden bijgehouden. Voor de overige vier raadplegingen waren er op de respectieve webpagina's geen privacyverklaringen of disclaimers te vinden.

Risico's in verband met technologie

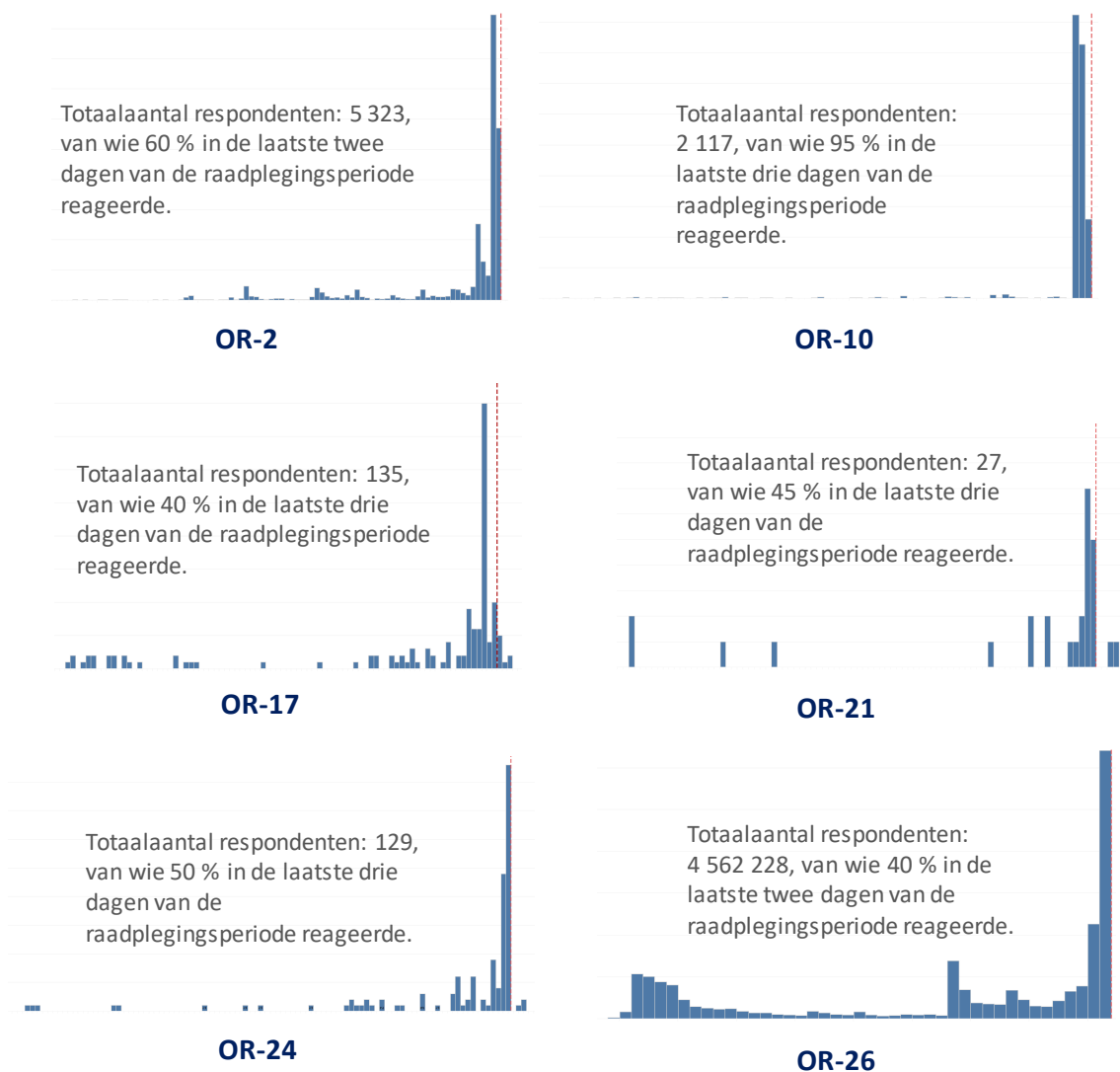
80 Controles in verband met informatie en technologie zijn bijzonder belangrijk bij onlineraadplegingen om te garanderen dat het proces veilig verloopt en dat de ontvangen antwoorden geldig zijn. Wij onderzochten de controles die de beoordeelde DG's hadden verricht om na te gaan of er passende maatregelen waren genomen om risico's in verband met technologie te beperken.

81 De Commissie verstrekke ons tijdstempelgegevens waaruit bleek wanneer de deelnemers hun bijdragen hadden ingediend. In 6 van deze 24 gevallen werd een zeer groot aantal antwoorden in de laatste dagen van de raadplegingsperiode ontvangen;

⁶⁶ "Better Regulation toolbox 2017" van de Commissie, blz. 411 (2015, blz. 321).

de cijfers lagen tussen 40 % en 95 %. Bij de openbare raadpleging over de zomertijd werden 1,3 miljoen bijdragen (40 %) ingediend op de laatste dag (zie [afbeelding 8](#)).

Afbeelding 8 — Enkele gevallen met een groot aantal op de valreep ingediende antwoorden



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

82 Naar onze mening houdt deze grote omvang van het verkeer een aanzienlijk risico in (op bijv. een gecoördineerde cyberaanval). Daarom vroegen wij de om informatie over de door de Commissie verrichte controles wat betreft de geolocatie van IP-bronadressen, onderliggende problemen in verband met de onbeschikbaarheid (overbelasting) van servers, het mogelijke gebruik van eender welk middel voor anonieme toegang tot internetdiensten (Tor⁶⁷-netwerk) en bescherming tegen

⁶⁷ Tor ("The Onion Router") is een webbrowser die bedoeld is voor anoniem surfen op het internet en die bescherming biedt tegen verkeersanalyse.

internetbots (webrobots), alsook over alle andere controles waarmee de antwoorden van respondenten kunnen worden gevalideerd.

83 Wat gegevensanalyse en -verwerking betreft, definieert de Commissie duplicaten doorgaans als een situatie waarin meer dan één antwoord afkomstig is van hetzelfde e-mailadres. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de openbare raadpleging over de zomertijd⁶⁸. Eén deelnemer kan echter verschillende keren deelnemen door verschillende e-mailadressen te gebruiken. In dat geval kunnen de verschillende bijdragen wel hetzelfde IP-bronadres hebben, wat erop kan wijzen dat er sprake is van een duplicaat. Naar onze mening moeten dergelijke bijdragen worden gecontroleerd om na te gaan of zij uniek zijn en/of niet kunstmatig zijn aangemaakt.

84 Wij vroegen naar de IP-bronadressen voor één openbare raadpleging. De Commissie voerde haar interpretatie van gegevensbeschermingsregels aan als reden om ons geen toegang tot deze informatie te geven. DG DIGIT bevestigde echter dat er vijf gevallen met dubbele IP-adressen waren. Voor de overige openbare raadplegingen hadden noch DG DIGIT, noch de andere DG's soortgelijke controles verricht voordat de resultaten van de openbare raadplegingen werden gepubliceerd.

85 De Commissie bood geen informatie over de manier waarop de geolocatie van IP-bronadressen werd behandeld en verstrekke geen gegevens over mogelijk anonieme toegang via het Tor-netwerk.

86 Een captcha is een programma dat wordt gebruikt om te controleren of gegevens worden ingevoerd door een mens en niet door een robot. De Commissie paste captcha's toe als maatregel tegen bots om de deelname aan openbare raadplegingen te beschermen tegen misbruik aangezien dit programma voorkomt dat gegevens automatisch worden ingevoerd. Tijdens de openbare raadpleging over de zomertijd moesten de captcha's evenwel worden vervangen door een ander mechanisme vanwege bezorgdheid over het gebruik van privégegevens door Google.

Tekortkomingen in de gegevensanalyse

Interpretatie van gegevens

87 Met openbare raadplegingen kan een breed publiek van respondenten worden aangesproken, die op vrijwillige basis feedback geven. Het zijn vooral actieve en geïnteresseerde EU-burgers die een bijdrage leveren. Uit de richtsnoeren voor betere

⁶⁸ SWD(2018) 406 final, blz. 3.

regelgeving van de Commissie blijkt duidelijk dat gegevens die via openbare raadplegingen worden verzameld, geen representatief beeld geven van de EU-bevolking⁶⁹. Dat is te wijten aan de zelfselectie van respondenten, waardoor de reacties niet afkomstig zijn van een representatieve steekproef⁷⁰.

88 De openbare raadpleging over de zomertijd werd gehouden van 4 juli tot 16 augustus 2018. Er kwamen 4,6 miljoen reacties op uit alle 28 lidstaten. De Commissie behandelde deze resultaten als belangrijke basis voor de opstelling van een wetgevingsvoorstel. Op 31 augustus 2018 zei commissaris Bulc: “Miljoenen Europeanen hebben via onze openbare raadpleging hun stem laten horen. De boodschap is duidelijk: 84 % wil dat wij de klok niet langer verzetten. Wij zullen dat resultaat vertalen in een wetgevingsvoorstel aan het Europees Parlement en de Raad, die vervolgens samen beslissen.”⁷¹

89 Naar onze mening had de Commissie het feit dat 84 % van de respondenten graag een einde aan de omschakeling tussen winter- en zomertijd zou zien in de juiste context moeten plaatsen. In totaal nam minder dan 1 % van alle EU-burgers deel aan de raadpleging, en kwam — in absolute termen — 70 % van de antwoorden uit één lidstaat. Bovendien stelde de Commissie haar voorstel tot afschaffing van het verzetten van de klok in Europa op zonder eerst de voor- en nadelen van de verschillende opties behoorlijk af te wegen.

“Gecoördineerde” reacties

90 Wanneer verschillende respondenten hetzelfde antwoord geven op een openbare raadpleging, duidt dit op ofwel toeval, ofwel een gecoördineerde campagne. Campagnes kunnen een zeer doeltreffend middel vormen om belangstelling te wekken bij de burgers en belangrijke boodschappen voor de beleidsmakers voor het voetlicht te brengen. Zij vormen echter ook een uitdaging voor de degenen die de antwoorden analyseren. Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie is het daarom van essentieel belang om campagnes naar behoren te onderscheiden en afzonderlijk te analyseren en de resultaten ervan op passende wijze te presenteren. Als er is vastgesteld dat er sprake was van een campagne, moet het samenvattend verslag daar uitdrukkelijk melding van maken⁷².

⁶⁹ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 424 (2015, blz. 319).

⁷⁰ “Better Regulation toolbox 2017”, blz. 423 (2015, blz. 319).

⁷¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_nl.htm

⁷² “Better Regulation toolbox” van de Commissie, blz. 417 en 419 (2015, blz. 333).

91 Van de 26 door ons beoordeelde gevallen werd er bij 5 melding gemaakt van specifieke campagnes. Wij constateerden echter dat een van de campagnes onvoldoende was toegelicht in het samenvattend verslag. Voorts constateerden wij nog twee gevallen waarin campagnes niet werden gemeld.

Organisaties die in het transparantieregister zijn opgenomen

92 Organisaties en bedrijven die aan raadplegingsactiviteiten wensen deel te nemen, moeten zich laten inschrijven in het transparantieregister en daarbij informatie verstrekken over de belangen die zij vertegenwoordigen, alsook over het inclusieve karakter van deze vertegenwoordiging. Bijdragen van geregistreerde organisaties en bedrijven moeten worden verwerkt in een andere categorie van belanghebbenden dan die van niet-geregistreerde organisaties en bedrijven, die apart als “niet-geregistreerde organisaties/bedrijven”⁷³ moeten worden ingedeeld.

93 Bij de analyse en presentatie van de raadplegingsresultaten moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende categorieën van belanghebbenden die een bijdrage hebben geleverd aan de raadpleging⁷⁴. Van de 26 door ons beoordeelde gevallen bevatten er slechts 8 informatie over de geregistreerde en niet-geregistreerde organisaties/bedrijven.



Respondenten uiten zorgen over het gebruik van hun bijdragen

94 De respondenten van onze enquête vroegen zich bezorgd af of en hoe de Commissie rekening houdt met hun reacties (zie tekstvak 6).

Tekstvak 6

Voorbeelden van reacties van burgers: zij maken zich zorgen over de manier waarop de Commissie de bijdragen analyseert

Burger 40: “Voor de Commissie is het uiteraard een groot probleem om de uiteenlopende standpunten die worden geuit als antwoord op de open vragen te accepteren — zij worden niet meegenomen in verdere besprekingen of documenten, maar gewoon genegeerd.” (origineel EN)

Burger 41: “Bij één specifieke raadpleging met een hoog deelnamepercentage (living land en landbouwwakbonden) verstrekke de Europese Commissie zeer weinig

⁷³ “Better Regulation toolbox” van de Commissie, blz. 412 (2015, blz. 314).

⁷⁴ “Better Regulation toolbox” van de Commissie, blz. 424 (2015, blz. 314).

informatie over de methoden die zij had gebruikt om deze gegevens afzonderlijk te verwerken.” (origineel FR)

Burger 42: “Er is onvoldoende ruimte om de validiteit van een maatregel van de Commissie in vraag te stellen; de tekstvakken zijn nuttig maar worden vaak niet in aanmerking genomen wanneer de Commissie een samenvatting van de feedback maakt.” (origineel EN)

Burger 43: “We weten niet welk gebruik er zal worden gemaakt van de resultaten: hoe worden de antwoorden geanalyseerd en gewogen? Hoe worden de resultaten vervolgens gebruikt voor de opstelling van wetgevingsvoorstellen (als ze werkelijk hiervoor dienen)?” (origineel FR)

Bron: ERK-enquête.

95 In onze enquête legden wij aan alle respondenten een reeks uitspraken voor die deel uitmaken van de officiële mededelingen van de Commissie. Onze respondenten konden zich moeilijk vinden in uitspraken dat “de Europese Commissie rekening houdt met de mening van burgers” en dat “EU-beleid en -wetgeving worden voorbereid op basis van bewijsmateriaal en onderbouwd met de standpunten van burgers en andere belanghebbenden” (beide 33 %). De uitspraken “EU-beleid en -wetgeving worden op transparante wijze ontworpen” (37 %) en “burgers kunnen gedurende het hele beleidsvormings- en wetgevingsproces een bijdrage leveren” (40 %) scoorden beter, maar ook hiermee werd door weinig respondenten ingestemd.

Onvoldoende feedback voor respondenten en beperkte bekendmaking van resultaten

96 De Commissie brengt over de resultaten van openbare raadplegingen verslag uit in samenvattende feitelijke verslagen en samenvattende verslagen. Bij wetgevingsvoorstellen moet er in de toelichting uitleg worden verschaft over de manier waarop er rekening werd gehouden met de bijdragen of over de redenen waarom dat niet werd gedaan.

Samenvattende feitelijke verslagen

97 In haar richtsnoeren voor betere regelgeving beveelt de Commissie aan om samenvattende feitelijke verslagen te publiceren over de inbreng van de burgers, omdat dit een goede praktijk is die de transparantie waarborgt. De verslagen moeten kort na afronding van de openbare raadpleging worden gepubliceerd en dienen om het publiek statistische basisgegevens aan te reiken (bijv. over de soorten groepen van

belanghebbenden, het aantal deelnemers, de geografische spreiding en andere relevante basiscijfers)⁷⁵.

98 In overeenstemming met deze aanbeveling in de richtsnoeren voor betere regelgeving publiceerde de Commissie samenvattende feitelijke verslagen voor 20 van de 26 raadplegingen die we beoordeelden. Sommige verslagen lieten na afronding van de raadpleging nog lang op zich wachten. In de voornoemde twintig gevallen werd het verslag gemiddeld zes maanden na afloop van de openbare raadpleging gepubliceerd (zie [afbeelding 9](#)).

99 Van de twintig gepubliceerde samenvattende feitelijke verslagen waren er twee vertaald in alle officiële talen van de EU. De overige 18 verslagen waren alleen beschikbaar in het Engels.

100 De twintig gepubliceerde verslagen getuigden van een onbevooroordeelde, neutrale aanpak en verstrekten feitelijke informatie, net zoals dat in de richtsnoeren van de Commissie wordt vereist. Wij zijn echter van mening dat de visuele hulpmiddelen (bijv. tabellen, afbeeldingen en grafieken) verbeterd kunnen worden. In vijf van de twintig verslagen werden helemaal geen visuele hulpmiddelen gebruikt. Als zij wel waren opgenomen, waren zij vaak moeilijk te lezen.

Samenvattende verslagen

101 Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie moet het samenvattend verslag — als op zichzelf staand document of als bijlage bij de effectbeoordeling of evaluatie — een uitvoeriger overzicht bieden van alle ontvangen feedback en bijdragen. Via dit verslag moeten burgers informatie krijgen over de manier waarop er rekening werd gehouden met hun inbreng, evenals uitleg over de reden waarom bepaalde suggesties niet in aanmerking konden worden genomen⁷⁶. Daarnaast wordt er in de richtsnoeren van de Commissie van 2015 vermeld dat het samenvattend verslag niet meer dan tien bladzijden mag tellen en dat het beschikbaar moet worden gesteld in alle talen waarin de raadpleging op de raadplegingswebsite werd gepubliceerd⁷⁷. De herziene regels van juli 2017 schrijven niet voor dat het samenvattend verslag moet worden vertaald. Het is echter een goede praktijk om dit

⁷⁵ “Better Regulation guidelines 2017”, blz. 84 (2015, blz. 81).

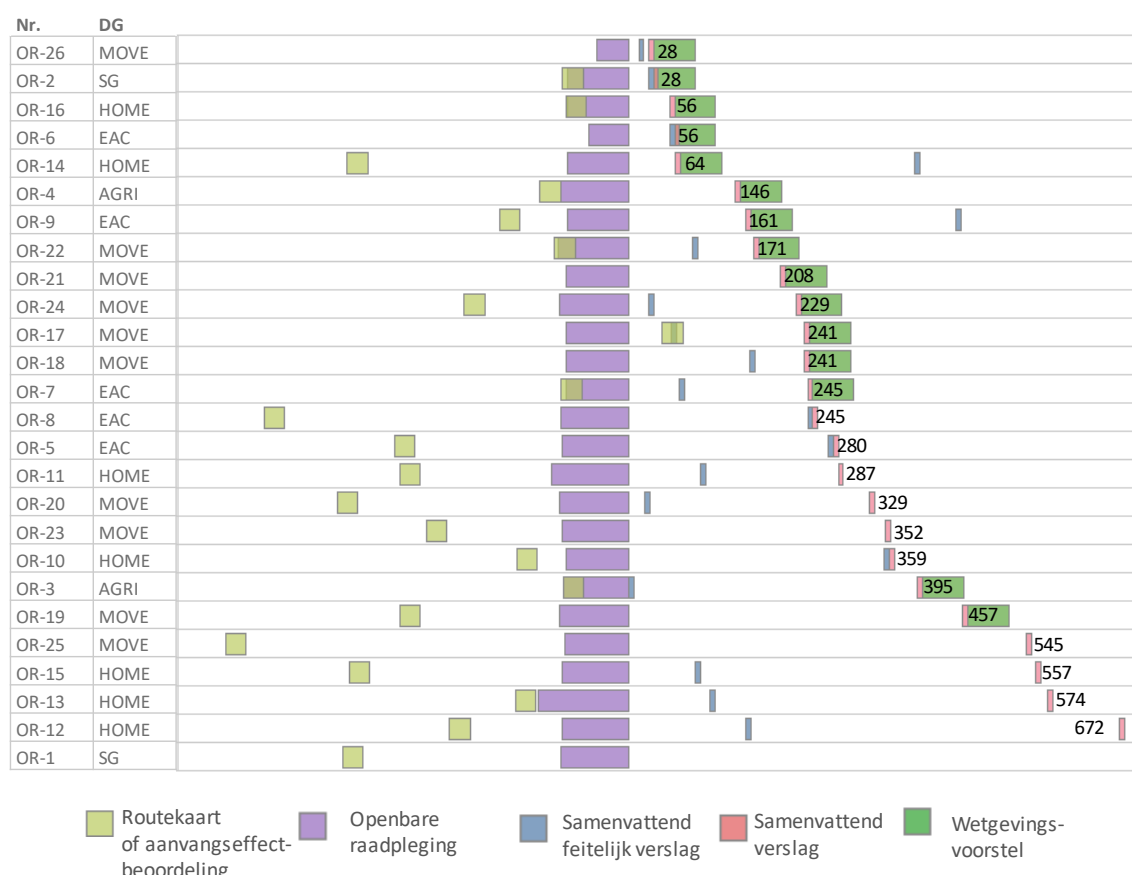
⁷⁶ “Better Regulation guidelines 2017” van de Commissie, blz. 87 (2015, blz. 84).

⁷⁷ “Better Regulation guidelines 2015”, blz. 84.

wel te doen voor de belangrijke initiatieven van bijlage I bij het werkprogramma van de Commissie en voor de initiatieven waarvoor brede publieke belangstelling bestaat.

102 De Commissie stelde samenvattende verslagen op voor 25 van de 26 door ons beoordeelde raadplegingen. Deze verslagen werden gemiddeld negen maanden na afloop van de raadplegingsperiode gepubliceerd (zie [afbeelding 9](#)).

Afbeelding 9 — Aantal dagen voordat de resultaten van openbare raadplegingen in een samenvattend verslag worden gepubliceerd



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

103 Van de 23 gepubliceerde samenvattende verslagen waren er 19 uitsluitend in het Engels beschikbaar, ook al waren de bijbehorende openbare raadplegingen in 5 van deze 19 gevallen in alle talen van de EU, en in één geval in zes EU-talen op de raadplegingswebsite gepubliceerd. Op grond van de richtsnoeren van de Commissie van 2015 hadden deze zes samenvattende verslagen moeten worden vertaald in de EU-talen waarin de raadpleging was gepubliceerd op de raadplegingswebsite.

104 Wat de inhoud van de 23 samenvattende verslagen betreft, bevatten slechts zeven ervan nadere informatie over de methodologie en de instrumenten die waren gebruikt om de gegevens te verwerken. Alle verslagen bevatten informatie over de spreiding van de respondenten per land van verblijf of herkomst.

105 Hoewel een samenvattend verslag de representativiteit van de resultaten niet hoeft toe te lichten, bevatten 9 van de 23 samenvattende verslagen informatie over het feit dat openbare raadplegingen niet statistisch representatief zijn. Een van deze negen gevallen betrof de openbare raadpleging over de zomertijd, waarvoor de Commissie in haar verslag aangaf dat openbare raadplegingen niet representatief waren⁷⁸. Volgens ons kan dergelijke informatie van invloed zijn op de verwachtingen van de deelnemers.

Toelichting

106 Alle voorstellen en gedelegeerde handelingen van de Commissie moeten een toelichting bevatten, die bedoeld is om de redenen voor — en de achtergrond van — het voorstel van de Commissie toe te lichten, voortbouwend op de verschillende fasen van het voorbereidingsproces. De toelichting dient ook als grondslag voor onderzoek van het voorstel door de nationale parlementen in het kader van de procedure voor toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel (protocol nr. 2 bij de Verdragen).

107 Bij initiatieven die uitmonden in wetgevingsvoorstellen moet in de toelichting worden aangegeven in hoeverre de belangrijkste bijdragen van een openbare raadpleging zijn meegenomen in het ontwerp van een beleidsinitiatief, of waarom zij niet (allemaal) in aanmerking konden worden genomen⁷⁹.

108 In alle 17 gevallen in onze steekproef waar het om wetgevingsvoorstellen ging, werd een toelichting opgesteld. Wij merkten tekortkomingen op in 3 van de 17 gevallen: deze bevatten niet meer dan een paar beschrijvende paragrafen en het verband tussen de inbreng van de respondenten en de voorgestelde opties werd niet

⁷⁸ SWD(2018) 406 final, blz. 2: onder het kopje “Methodological considerations” wordt aangegeven dat openbare raadplegingen, in tegenstelling tot enquêtes, statistisch gezien niet representatief zijn. Voor openbare onlineraadplegingen leidt zelfselectie volgens dit document daarnaast tot een vertekening van de standpunten ten koste van de standpunten van degenen die ervoor kozen om niet te reageren op de raadpleging. De Commissie wijst erop dat met deze aspecten rekening moet worden gehouden bij het interpreteren van de resultaten.

⁷⁹ “Better Regulation toolbox 2017” van de Commissie, blz. 436 (2015, blz. 239 en 242).

toegelicht. Anderzijds troffen wij vier gevallen aan waarin alle soorten verrichte raadplegingsactiviteiten werden vermeld en een duidelijk verband tussen de inbreng van de respondenten en het wetgevingsvoorstel werd aangegeven, met een toelichting bij de standpunten van de verschillende belanghebbenden ten aanzien van elke optie en de redenen waarom met bepaalde opties geen rekening werd gehouden.



Respondenten vinden dat ze beter moeten worden geïnformeerd over de uitkomst van de openbare raadplegingen

109 De respondenten van onze enquête waren ontevreden of redelijk ontevreden over de samenvattende feitelijke verslagen (tevredenheidsniveau: 41 %) en de samenvattende verslagen (tevredenheidsniveau: 38 %). In hun opmerkingen verklaarden zij vaak dat zij geen feedback hadden gekregen over de enquête, dat zij niet wisten waar zij de resultaten konden gaan bekijken of dat zij het verslag niet konden lezen omdat het slechts in één taal of in een uiterst beperkt aantal andere talen gepubliceerd was. De respondenten wezen erop dat zij graag een e-mail van de Commissie hadden gekregen met meer informatie over de resultaten van het onderzoek of met een link naar dergelijke informatie (zie [tekstvak 7](#)).

Tekstvak 7

Voorbeelden van reacties van burgers: zij hebben geen idee wat er gebeurt nadat zij hebben deelgenomen

Burger 44: “Ik heb geen informatie ontvangen over de resultaten van de openbare raadpleging.” (origineel EN)

Burger 45: “De EU laat zich leiden door de lobbyactiviteiten van bedrijven. Zij heeft niet het welzijn van de gewone mens voor ogen.” (origineel ES)

Burger 46: “De manier waarop de EU momenteel werkt, is helemaal niet democratisch en de lobbygroepen lijken meer macht te hebben dan het volk, wat slecht is voor iedereen. De niet-verkozen Commissie neemt alle besluiten en je vraagt je af wat onze verkozenen doen, behalve dat ze ons een fortuin kosten. Het sociale beleid wordt hiervan de dupe, aangezien de EU er uitsluitend is om de belangen van grote bedrijven en banken te dienen ten koste van de burger.” (origineel FR)

Burger 47: “Ik weet niet wat het resultaat is, ik weet er niets van.” (origineel PL)

Burger 48: “Ik ontvang geen samenvatting van de standpunten. De uitkomst van de raadpleging is onbekend.” (origineel HU)

Burger 49: “Ik had verwacht een update per e-mail te krijgen, zodat ik de stand van zaken en de resultaten kon volgen.” (origineel DE)

Burger 50: “Een e-mail met de melding dat de resultaten zijn verwerkt en kunnen worden ingezien zou helpen om respondenten het gevoel te geven dat de onderzoekers de ontvangen inbreng ook echt waardeerden.” (origineel EN)

Burger 51: “... Het gebrek aan informatie en follow-up na deelname aan de enquête: er waren geen publieksgroepen waarbinnen de relevantie van onze ideeën en voorstellen kon worden besproken of we onze ideeën en voorstellen konden presenteren en toelichten.” (origineel FR)

Burger 52: “Er was geen directe follow-up”. Je moet veel tijd hebben om het nieuws te vinden waarin je geïnteresseerd bent. Het zou goed zijn als je na je deelname per e-mail op de hoogte gehouden werd, met de mogelijkheid om je weer af te melden.” (origineel IT)

Burger 53: “Ik ontving geen feedback over de enquêteprocedure.” (origineel CZ)

Bron: ERK-enquête.



De respondenten vinden dat de verantwoordingsplicht van de Commissie ten aanzien van de burgers tekortschiet en dat zij niet dicht genoeg bij de burgers staat

110 De respondenten zijn van mening dat de Commissie meer verantwoording moet afleggen door beter te communiceren, transparanter te werk te gaan en meer ruchtbaarheid te geven aan onderwerpen die van invloed zijn op de burgers van de EU (zie [tekstvak 8](#)).

Tekstvak 8

Voorbeelden van reacties van burgers: zij willen dat de Commissie verantwoording aflegt en dichterbij de burgers komt te staan

Burger 54: “Wetgevingsvoetafdrukken met kruisverwijzingen naar de gegevens van het transparantieregister en de openbare agenda's van de Commissie, waarbij invloeden en standpunten van belanghebbenden op een visueel doeltreffende en duidelijke wijze in kaart worden gebracht, met verantwoordingsverslagen waarin de motieven voor de definitieve besluiten worden toegelicht.” (origineel EN)

Burger 55: “Door meer openbare raadplegingen te houden om de kloof tussen de “deskundigen” in Brussel en de gewone burger te dichten, en door gewoon en zonder verdraaiingen verslag uit te brengen over de resultaten. In dit verband zouden de betrouwbaarheid en transparantie van dit democratische instrument er flink op vooruit gaan als wetenschappers en universiteiten gebruik zouden mogen maken van de gegevens die via openbare raadpleging werden verzameld. Anders

zullen de mensen wantrouwen blijven koesteren ten aanzien van openbare raadplegingen en de manier waarop de eindresultaten daarvan door de Commissie worden gebruikt.” (origineel EN)

Burger 56: “De Europese Commissie moet de onderwerpen evenwichtig benaderen en van burgers niet alleen een positief, optimistisch antwoord op haar vragen proberen te verkrijgen, maar ook punten van zorg en kritiek.” (origineel RO)

Burger 57: “Ik vind dat de EU duidelijker aanwezig moet zijn op straat in grote en kleine steden door burgers om hun mening te vragen en hun de kans te geven mee vorm te geven aan de Unie. Anders zal zij de mensen die misschien niet geïnteresseerd zijn in raadplegingen nooit kunnen bereiken. Dit levert het voordeel op dat wij direct kunnen terugvechten tegen het euroscepticisme dat momenteel op grote schaal wordt uitgedragen door de nationale media (bijv. in Polen/Hongarije), die een betere toegang hebben tot de burgers dan de EU en daardoor ook veel meer invloed op hen kunnen uitoefenen.” (origineel EN)

Burger 58: “Uitnodigingen om deel te nemen aan raadplegingen zouden rechtstreeks moeten worden gemaild aan verenigingen, organisaties en personen; tegelijkertijd zouden er mediacampagnes moeten worden gevoerd. Helaas is het beeld nu dat de EU verder afstaat van de Italiaanse burgers dan ooit tevoren, en haar imago en dat van haar instellingen moet worden opgepoetst. (origineel IT)

Burger 59: “Weten wat de Commissie doet, welke overeenkomsten zij sluit en hoe dat de burgers raakt, enz., is een zeer belangrijke kwestie die nog steeds ver van de meeste mensen afstaat.” (origineel ES)

Bron: ERK-enquête.

Conclusies en aanbevelingen

111 Over het algemeen constateerden wij dat het kader voor openbare raadplegingen van de Commissie van goede kwaliteit is en dat de respondenten van onze enquête in het algemeen tevreden waren over het raadplegingsproces. Wij constateerden echter wel dat op enkele gebieden binnen het kader van de Commissie de monitoring en beoordeling van openbare raadplegingen voor verbetering vatbaar zijn. In de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie wordt niet voorzien in specifieke indicatoren en een systematische beoordeling van de verwezenlijking van alle doelstellingen van openbare raadplegingen (zie de paragrafen [24-32](#)).

Aanbeveling 1 — Kader van de Commissie

Voor het monitoren van openbare raadplegingen moet de Commissie de richtsnoeren voor betere regelgeving verbeteren door:

- specifieke indicatoren vast te stellen die moeten worden gemonitord en waarover verslag moet worden uitgebracht, zowel voor afzonderlijke openbare raadplegingen als op het niveau van de Commissie;
- systematisch te beoordelen of alle doelstellingen van openbare raadplegingen worden behaald.

Tijdpad: juli 2020.

112 Over het algemeen constateerden wij dat de door ons beoordeelde openbare raadplegingen van de Commissie naar behoren waren voorbereid en uitgevoerd. Wij stelden echter ook vast dat er enkele punten waren die verbeterd moesten worden om ervoor te zorgen dat burgers gemakkelijk en doeltreffend aan raadplegingen kunnen deelnemen (zie de paragrafen [33](#) en [34](#)).

113 Bij de door ons beoordeelde openbare raadplegingen gaf de Commissie niet altijd vooraf informatie waarmee burgers zich op deelname konden voorbereiden. In sommige gevallen stelde de Commissie geen raadplegingsstrategie op of plaatste zij deze niet op de webpagina's van de openbare raadpleging. Als er wel sprake was van een raadplegingsstrategie, werden hierin enkel de algemene doelstellingen geschetst, zonder toelichting met betrekking tot de manier waarop de openbare raadpleging andere raadplegingsactiviteiten zou aanvullen. In sommige raadplegingsstrategieën werden niet alle belanghebbenden aangewezen die relevant waren of belangstelling

konden hebben om deel te nemen en werden ook de geplande taalregelingen niet vermeld (zie de paragrafen [35-50](#)).

Aanbeveling 2 — Raadplegingsstrategie

De Commissie moet zoveel mogelijk EU-burgers bereiken om het doel van publieke inspraak in het EU-wetgevingsproces te behalen. Daartoe moet de Commissie raadplegingsstrategieën opstellen en publiceren waarin wordt uitgelegd:

- o welke raadplegingsactiviteiten (bijv. openbare raadplegingen, raadplegingen van sociale partners, deskundigen of lobbyisten, Eurobarometer-enquêtes, focusgroepen, willekeurig geselecteerde steekproeven van burgers, openbare hoorzittingen, burgerdialogen e.d.) er zullen worden georganiseerd en hoe de geselecteerde activiteiten elkaar zullen aanvullen;
- o met wel specifiek oogmerk de openbare raadpleging wordt gehouden, waarvoor deze zal worden gebruikt en in welke officiële talen van de EU de vragenlijsten en andere raadplegingsdocumenten (bijv. achtergrondinformatie, routekaart, resultatenverslagen enz.) zullen worden vertaald.

Tijdpad: juli 2020.

114 Over het algemeen bestond er tussen DG's en openbare raadplegingen een aanmerkelijk verschil in de keuze van en het aantal gebruikte communicatiemethoden en -kanalen (onder meer sociale media). In de gevallen met het kleinste aantal reacties waren er niet meerdere communicatiekanalen gebruikt. De Commissie erkende dat sommige belanghebbenden nog steeds niet bereid of in staat zijn mee te werken en dat dit lage participatieniveau problematisch is. De aanpak die de Commissie hanteert om burgers te bereiken is van cruciaal belang om burgers erbij te betrekken en zo de participatiegraad te verhogen (zie de paragrafen [51-60](#)).

Aanbeveling 3 — Activiteiten om burgers te bereiken

Om meer burgers te bereiken met haar openbare raadplegingen, moet de Commissie:

- o haar activiteiten om de burgers te bereiken uitbreiden en haar communicatiemaatregelen aanpassen om een grotere deelname — met name de verscheidenheid aan potentiële deelnemers — te bevorderen;

- o de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten, organisaties als het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's, en nationale overheden meer inschakelen met het oog op een betere verspreiding van informatie over openbare raadplegingen.

Tijdpad: juli 2020.

115 Wij troffen geen duidelijke criteria aan om initiatieven onder te brengen in de categorie “brede publieke belangstelling” of “overige”, op basis waarvan vastgesteld wordt in welke talen de Commissie vragenlijsten of andere belangrijke raadplegingsdocumenten moet vertalen. Er kwamen gemiddeld meer reacties op openbare raadplegingen waarvoor de vragenlijst in alle talen van de EU was vertaald dan wanneer de vragenlijst uitsluitend in het Engels beschikbaar was. Wij constateerden dat de vragenlijsten voor de door ons beoordeelde openbare raadplegingen niet altijd afgestemd waren op het grote publiek, maar eerder gericht waren op specialisten, en dat sommige vragenlijsten te lang of te ingewikkeld waren (zie de paragrafen [61-72](#)).

Aanbeveling 4 — Taalregelingen en vragenlijsten

Om alle burgers in staat te stellen gemakkelijk en doeltreffend deel te nemen, moet de Commissie:

- o de criteria verduidelijken aan de hand waarvan zij initiatieven onderbrengt in de categorie “brede publieke belangstelling” of “overige”;
- o ervoor zorgen dat de vragenlijsten en andere belangrijke raadplegingsdocumenten (zoals routekaarten, raadplegingsstrategieën, samenvattende feitelijke verslagen en samenvattende verslagen) worden vertaald in alle officiële talen wanneer er sprake is van prioritaire initiatieven of initiatieven waarvoor een brede publieke belangstelling bestaat;
- o ervoor zorgen dat elke openbare raadpleging is gebaseerd op een algemene vragenlijst voor het publiek, overeenkomstig de normen die zijn vastgesteld in de richtsnoeren voor betere regelgeving (relevant, kort, eenvoudig, enz.), met indien nodig een aanvullende reeks vragen voor specialisten.

Tijdpad: juli 2020.

116 Over het algemeen constateerden wij dat de analyse van en de informatie over de openbare raadplegingen van de Commissie die wij beoordeelden bevredigend waren. Wij stelden echter wel enkele verbeterpunten vast met het oog op de waarborging van transparantie en verantwoording (zie de paragrafen [76](#) en [77](#)).

117 De Commissie controleerde de validiteit van de antwoorden slechts in beperkte mate en nam niet altijd een privacyverklaring op met vermelding van de manier waarop de gegevens zouden worden verzameld en verwerkt. Wij constateerden ook dat de analyse en interpretatie van de gegevens door de Commissie niet altijd duidelijk was, met name wat betreft de niet-representatieve aard van de reacties, informatie over respondenten per categorie belanghebbenden en “gecoördineerde” reacties (zie de paragrafen [78-95](#)).

Aanbeveling 5 — Gegevensverwerking en -beveiliging

De Commissie moet het proces van openbare raadplegingen beschermen tegen manipulatie van de resultaten, en dient derhalve strenge normen op het gebied van gegevensverwerking en -beveiliging toe te passen. Zij moet met name voor alle openbare raadplegingen:

- systematisch nagaan of de ingediende bijdragen uniek zijn en niet kunstmatig zijn gegenereerd, en verslag uitbrengen over dergelijke controles (bijv. in het samenvattend verslag);
- garanderen dat reacties op de openbare raadplegingen consequent worden verwerkt (bijv. informatie over categorieën van deelnemers en beschrijvingen van gecoördineerde campagnes).

Tijdpad: juli 2020.

118 Wij constateerden dat de Commissie voor de door ons beoordeelde openbare raadplegingen niet altijd de vereiste verslagen met de resultaten van de raadplegingen had opgesteld, of dat zij die pas lange tijd na afloop van de raadpleging afleverde. Gemiddeld duurde het zes maanden voordat het samenvattend feitelijk verslag van een openbare raadpleging werd gepubliceerd, en liep de termijn op tot negen maanden voor het samenvattend verslag met de resultaten van alle raadplegingsactiviteiten en de toelichting bij de manier waarop rekening was gehouden met de bijdragen van de respondenten (zie de paragrafen [96-110](#)).

Aanbeveling 6 — Feedback voor respondenten

Om het proces van openbare raadplegingen zo transparant mogelijk te maken, moet de Commissie de deelnemers tijdig feedback verstrekken over de uitkomst van de raadpleging.

Tijdpad: juli 2020.

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. Lazarou, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 16 juli 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — De door ons beoordeelde openbare raadplegingen van de Commissie

Nr.	DG	Titel	Jaar	Type openbare raadpleging	Wetgevingsvoorstel
OR-1	SG	Voorstel voor een verplicht transparantieregister	2016	Beoordeling/herziening van een interinstitutioneel akkoord	-
OR-2	SG	Europees burgerinitiatief	2017	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-3	AGRI	Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-4	AGRI	Initiatief ter verbetering van de voedselvoorzieningsketen	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-5	EAC	Evaluatie van samenwerking op het gebied van jongerenbeleid in de EU	2016	Tussentijdse evaluatie	-
OR-6	EAC	Europees Solidariteitskorps	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-7	EAC	Beoordeling van de aanbeveling van 2006 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren	2017	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD
OR-8	EAC	Tussentijdse evaluatie van het Erasmus+-programma	2017	Tussentijdse evaluatie	-

OR-9	EAC	Aanbeveling over de bevordering van sociale integratie en gemeenschappelijke waarden via formeel en niet-formeel leren	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD
OR-10	HOME	Migrantensmokkel: is de EU-wetgeving erop berekend?	2016	Refit	-
OR-11	HOME	De evaluatie voor 2016 van de EU-drugsstrategie en het EU-actieplan inzake drugs	2016	Evaluatie	-
OR-12	HOME	Maatregelen voor 2011–2013 in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds	2016	Evaluatie	-
OR-13	HOME	Preventie en bestrijding van criminaliteit (ISEC) 2007-2013	2016	Evaluatie	-
OR-14	HOME	Bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-15	HOME	Legale migratie van niet-EU-burgers	2017	Refit	-
OR-16	HOME	Interoperabiliteit van de EU-informatiesystemen voor grenzen en veiligheid	2017	Nieuw initiatief	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-17	MOVE	Eurovignet: herziening van Richtlijn 1999/62/EG over rekeningrijden voor zware vrachtwagens	2016	Beoordeling/herziening van een initiatief + evaluatie	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD
OR-18	MOVE	Elektronische tolheffing: herziening van Richtlijn 2004/52/EG en Besluit 2009/750/EG	2016	Evaluatie	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD en ontwerp van een beschikking van de Commissie
OR-19	MOVE	Havenontvangstvoorzieningen: openbare raadpleging over de herziening van Richtlijn 2000/59/EG	2016	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

OR-20	MOVE	Aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen: evaluatie van Verordening 392/2009	2016	Evaluatie	-
OR-21	MOVE	Herziening van Richtlijn 2006/1/EG betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen voor het vervoer van goederen over de weg	2016	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-22	MOVE	Wegvervoer: openbare raadpleging over betere sociale wetgeving	2016	Beoordeling/herziening van een initiatief + evaluatie	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-23	MOVE	Tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen	2016	Evaluatie	-
OR-24	MOVE	Beoordeling van de richtlijn schone voertuigen	2016	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
OR-25	MOVE	Europese verordening inzake de lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod ("zwarte lijst van luchtvaartmaatschappijen")	2017	Evaluatie	-
OR-26	MOVE	Zomertijd	2018	Beoordeling/herziening van een initiatief	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Bijlage II — Deskundigenpanel

Naam	Titel	Organisatie
Christiane Arndt-Basle	Programmahoofd bij het directoraat Openbaar Bestuur	OESO
Galina Biedenbach	Universitair hoofddocent Bedrijfskunde	School of Business, Economics and Statistics — Universiteit van Umeå
Luis Bouza	Universitair docent Politieke Wetenschappen en gastdocent bij College of Europe en Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Autonome Universiteit van Madrid
Emanuela Bozzini	Docent aan het departement Sociologie en Maatschappelijk Onderzoek	Universiteit van Trento
Yves Dejaeghere	Gastdocent en coördinator van de G1000-organisatie	Universiteit Antwerpen
Raphaël Kies	Wetenschappelijk medewerker Politieke Wetenschappen	Universiteit van Luxemburg
Elisa Lironi	Senior manager Europese Democratie	European Citizen Action Service (ECAS)
Beatriz Pérez de las Heras	Professor EU-recht Jean Monnet-leerstoel voor Europese Integratie	School of Law, Universiteit van Deusto
Anna Renkamp	Senior projectmanager Programma Toekomst van de democratie	Bertelsmann Stiftung

Bron: ERK.

Bijlage III — Perceptie-enquête

Aanpak

Wij hielden een enquête onder 16 007 burgers en belanghebbenden die hadden deelgenomen aan 15 van de 26 openbare raadplegingen in onze steekproef en ontvingen 2 224 antwoorden daarop. De overige elf openbare raadplegingen in onze steekproef werden niet opgenomen in onze enquête om operationele en/of praktische redenen, bijvoorbeeld als gevolg van privacyverklaringen met een korte bewaarperiode voor persoonsgegevens van slechts één jaar, het ontbreken van geldige e-mailadressen om contact op te nemen met de deelnemers, en tijdgebrek.

Uit de 15 openbare raadplegingen die onze enquête besloeg, nodigden wij alleen deelnemers uit die ermee hadden ingestemd dat hun naam en bijdrage werd bekendgemaakt op de webpagina van de Commissie. Wij bereidden de enquête en de inhoud ervan (met inbegrip van de vragenlijst) zelf voor, maar de technische verwerking werd verzorgd door de Commissie omdat zij geen persoonsgegevens aan ons doorgaf, waarbij zij haar interpretatie van de gegevensbeschermingsregels als reden opgaf.

Van de 15 openbare raadplegingen die in de enquête werden opgenomen, waren er vier gehouden in 2017 en elf in 2016. Respondenten die aangaven dat zij zich niet konden herinneren te hebben deelgenomen aan een van de 15 opgesomde openbare raadplegingen, maar toch suggesties ter verbetering deden, werd geen tevredenheidsscore gevraagd. Van de 2 224 respondenten verklaarden er 809 (36 %) “o Nee, ik kan me niet herinneren aan een van deze [opgesomde] openbare raadplegingen te hebben deelgenomen”. De algemene tevredenheidsscore werd daarom berekend op basis van 1 415 bijdragen.

Het controleteam hield bij zijn analyse van de verschillende resultaten, die statistisch gezien niet representatief zijn, rekening met het aantal respondenten van de enquête, mogelijke afwijkingen tussen de openbare raadplegingen van 2016 en 2017, en mogelijke verschillen in perceptie tussen openbare raadplegingen met veel deelnemers en die met slechts een klein aantal deelnemers. In alle gevallen was de tevredenheidsscore ongeveer gelijk (64,8 % tot 69,4 %).

Resultaten van de perceptie-enquête onder deelnemers aan openbare raadplegingen van de Europese Commissie

Vorbereiding van de openbare raadpleging:	Tevredenheid	
De tijdens het raadplegingsproces gebruikte taal	82 %	
De beschikbare informatie over de reikwijdte en het doel van de openbare raadpleging	75 %	
De achtergronddocumenten, links en andere referentiedocumenten die beschikbaar waren	60 %	

Deelname aan de openbare raadpleging:	Tevredenheid	
De duur van de openbare raadpleging (aantal weken dat de vragenlijst op de website van de Europese Commissie toegankelijk was voor respondenten)	79 %	
De lengte van de vragenlijst voor openbare raadpleging	80 %	
De helderheid en eenvoud van de vragen van de openbare raadpleging	69 %	
Het aantal open vragen met vrije-tekstvakken om uw standpunten kenbaar te maken en gedetailleerde opmerkingen te maken	76 %	

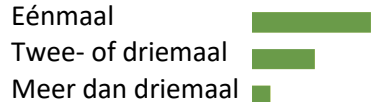
Informatie over de resultaten van de openbare raadpleging:	Tevredenheid	
Het feitenverslag, dat een samenvatting van alle ontvangen input omvatte	41 %	
Het samenvattend verslag, met informatie over de wijze waarop rekening is gehouden met de ontvangen antwoorden	38 %	
De beschikbare informatie over het gerelateerde wetgevingsvoorstel	38 %	

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?	Akkoord	
EU-beleid en -wetgeving worden op transparante wijze ontworpen	37 %	
EU-beleid en -wetgeving worden voorbereid op basis van bewijsmateriaal en onderbouwd met de standpunten van burgers en andere belanghebbenden	33 %	
Burgers en andere belanghebbenden kunnen gedurende het hele beleidsvormings- en wetgevingsproces een bijdrage leveren	40 %	
De Europese Commissie houdt rekening met de mening van burgers en andere belanghebbenden	33 %	
Het is belangrijk dat openbare raadplegingen worden gehouden in alle 24 officiële talen van de EU	92 %	

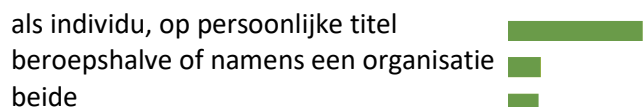
Bron: ERK-enquête.

Gedetailleerde statistieken

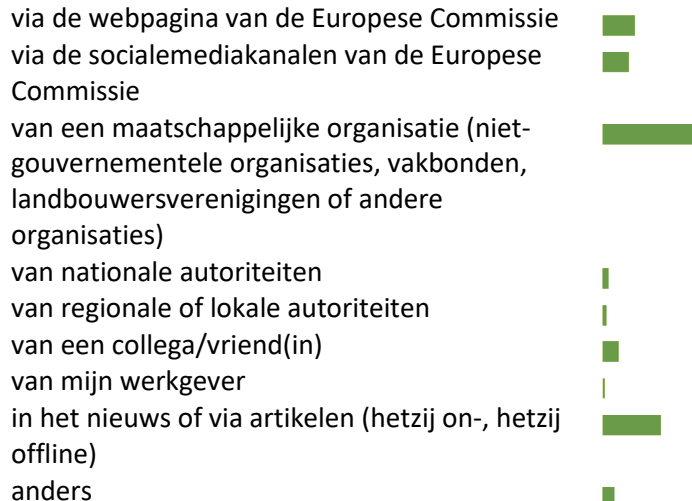
1. Hoe vaak hebt u deelgenomen aan openbare raadplegingen die de afgelopen drie jaar, 2016, 2017 en 2018, door de Europese Commissie werden gehouden?

		Antwoorden	Percentage
Eénmaal		1 318	59,26 %
Twee- of driemaal		695	31,25 %
Meer dan driemaal		211	9,49 %

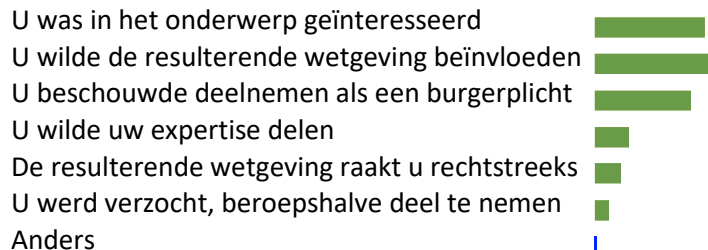
2. Antwoordde u

		Antwoorden	Percentage
als individu, op persoonlijke titel		1 505	67,67 %
beroepshalve of namens een organisatie		372	16,73 %
beide		347	15,6 %

3. Hoe hoorde u over de openbare raadplegingen van de Europese Commissie?

		Antwoorden	Percentage
via de webpagina van de Europese Commissie		374	16,82 %
via de socialemediakanalen van de Europese Commissie		295	13,26 %
van een maatschappelijke organisatie (niet-gouvernementele organisaties, vakbonden, landbouwersverenigingen of andere organisaties)		1 058	47,57 %
van nationale autoriteiten		85	3,82 %
van regionale of lokale autoriteiten		59	2,65 %
van een collega/vriend(in)		200	8,99 %
van mijn werkgever		39	1,75 %
in het nieuws of via artikelen (hetzij on-, hetzij offline)		655	29,45 %
anders		143	6,43 %

4. Waarom nam u deel?

		Antwoorden	Percentage
U was in het onderwerp geïnteresseerd		1 237	55,62 %
U wilde de resulterende wetgeving beïnvloeden		1 295	58,23 %
U beschouwde deelnemen als een burgerplicht		1 085	48,79 %
U wilde uw expertise delen		392	17,63 %
De resulterende wetgeving raakt u rechtstreeks		295	13,26 %
U werd verzocht, beroepshalve deel te nemen		158	7,1 %
Anders		31	1,39 %

5. Geef aan, aan welke van deze — op datum gerangschikte — openbare raadplegingen van de Europese Commissie die in de loop van 2016-2017 werden gehouden u (het laatst) hebt deelgenomen.

		Antwoorden	Percentage
Voedselvoorzieningsketen (16/8/2017 — 7/11/2017)		159	7,15 %
Europese verordening inzake de lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod ("zwarte lijst van luchtvaartmaatschappijen") (11/8/2017 — 7/11/2017)		7	0,31 %
Europees burgerinitiatief (24/5/2017 — 16/8/2017)		372	16,73 %
Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) (2/2/2017 — 2/5/2017)		661	29,72 %
Beoordeling van de richtlijn schone voertuigen (19/12/2016 — 24/3/2017)		19	0,85 %
Tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) (28/11/2016 — 27/2/2017)		11	0,49 %
Wegvervoer: openbare raadpleging over betere sociale wetgeving (5/9/2016 — 11/12/2016)		32	1,44 %
Aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen (29/7/2016 — 31/10/2016)		0	0 %
Evaluatie van samenwerking op het gebied van jongerenbeleid in de EU (18/7/2016 — 16/10/2016)		14	0,63 %
Havenontvangstvoorzieningen: openbare raadpleging over de herziening van Richtlijn 2000/59/EG (13/7/2016 — 16/10/2016)		3	0,13 %
Elektronische tolheffing (8/7/2016 — 2/10/2016)		6	0,27 %
Eurovignet: herziening van Richtlijn 1999/62/EG (8/7/2016 — 2/10/2016)		5	0,22 %
Maatregelen voor 2011–2013 in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds (10/5/2016 — 9/8/2016)		25	1,12 %
Voorstel voor een verplicht transparantieregister (1/3/2016 — 1/6/2016)		86	3,87 %
De evaluatie van de EU-drugsstrategie en het EU-actieplan inzake drugs (15/2/2016 — 31/5/2016)		15	0,67 %
Nee, ik kan me niet herinneren aan een van deze openbare raadplegingen te hebben deelgenomen		809	36,38 %

6. Hoe tevreden was u over het algemeen over de procedure van deze openbare raadpleging?

		Antwoorden	Percentage
tevreden		327	23,11 %
redelijk tevreden		600	42,4 %
redelijk ontevreden		190	13,43 %
ontevreden		112	7,92 %
weet het niet/geen mening		186	13,14 %

8.1. Voorbereiding van de openbare raadpleging: 1) De tijdens het raadplegingsproces gebruikte taal

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		754	53,29 %
Redelijk tevreden		410	28,98 %
Redelijk ontevreden		124	8,76 %
Ontevreden		50	3,53 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		77	5,44 %

8.1. Voorbereiding van de openbare raadpleging: 2) De beschikbare informatie over de reikwijdte en het doel van de openbare raadpleging

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		456	32,23 %
Redelijk tevreden		600	42,4 %
Redelijk ontevreden		193	13,64 %
Ontevreden		79	5,58 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		87	6,15 %

8.1. Voorbereiding van de openbare raadpleging: 3) De achtergronddocumenten, links en andere referentiedocumenten die beschikbaar waren

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		330	23,32 %
Redelijk tevreden		520	36,75 %
Redelijk ontevreden		252	17,81 %
Ontevreden		90	6,36 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		223	15,76 %

8.2. Deelname aan de openbare raadpleging: 1) De duur van de openbare raadpleging (aantal weken dat de vragenlijst op de website van de Europese Commissie toegankelijk was voor respondenten)

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		620	43,82 %
Redelijk tevreden		495	34,98 %
Redelijk ontevreden		85	6,01 %
Ontevreden		43	3,04 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		172	12,16 %

8.2. Deelname aan de openbare raadpleging: 2) De lengte van de vragenlijst

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		482	34,06 %
Redelijk tevreden		646	45,65 %
Redelijk ontevreden		170	12,01 %
Ontevreden		42	2,97 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		75	5,3 %

8.2. Deelname aan de openbare raadpleging: 3) De helderheid en eenvoud van de vragen van de openbare raadpleging

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		403	28,48 %
Redelijk tevreden		577	40,78 %
Redelijk ontevreden		261	18,45 %
Ontevreden		118	8,34 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		56	3,96 %

8.2. Deelname aan de openbare raadpleging: 4) Het aantal open vragen met vrije-tekstvakken om uw standpunten kenbaar te maken en gedetailleerde opmerkingen te maken

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		465	32,86 %
Redelijk tevreden		606	42,83 %
Redelijk ontevreden		137	9,68 %
Ontevreden		55	3,89 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		152	10,74 %

8.3. Informatie over de resultaten van de openbare raadpleging: 1) Het feitenverslag, dat een samenvatting van alle ontvangen input omvatte

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		220	15,55 %
Redelijk tevreden		359	25,37 %
Redelijk ontevreden		239	16,89 %
Ontevreden		197	13,92 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		400	28,27 %

8.3. Informatie over de resultaten van de openbare raadpleging: 2) Het samenvattend verslag, met informatie over de wijze waarop rekening is gehouden met de ontvangen antwoorden

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		205	14,49 %
Redelijk tevreden		328	23,18 %
Redelijk ontevreden		248	17,53 %
Ontevreden		231	16,33 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		403	28,48 %

8.3. Informatie over de resultaten van de openbare raadpleging: 3) De beschikbare informatie over het gerelateerde wetgevingsvoorstel

		Antwoorden	Percentage
Tevreden		193	13,64 %
Redelijk tevreden		342	24,17 %
Redelijk ontevreden		286	20,21 %
Ontevreden		226	15,97 %
Weet het niet/geen mening/niet van toepassing		368	26,01 %

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 1) EU-beleid en -wetgeving worden op transparante wijze ontworpen

		Antwoorden	Percentage
Eens		176	7,91 %
Eerder eens		589	26,48 %
Eerder oneens		749	33,68 %
Oneens		617	27,74 %
Weet het niet/geen mening		93	4,18 %

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 2) EU-beleid en -wetgeving worden voorbereid op basis van bewijsmateriaal en onderbouwd met de standpunten van burgers en andere belanghebbenden

		Antwoorden	Percentage
Eens		157	7,06 %
Eerder eens		568	25,54 %
Eerder oneens		727	32,69 %
Oneens		648	29,14 %
Weet het niet/geen mening		124	5,58 %

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 3) Burgers en andere belanghebbenden kunnen gedurende het hele beleidsvormings- en wetgevingsproces een bijdrage leveren

		Antwoorden	Percentage
Eens		246	11,06 %
Eerder eens		619	27,83 %
Eerder oneens		735	33,05 %
Oneens		498	22,39 %
Weet het niet/geen mening		126	5,67 %

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 4) De Europese Commissie houdt rekening met de mening van burgers en andere belanghebbenden

		Antwoorden	Percentage
Eens		175	7,87 %
Eerder eens		540	24,28 %
Eerder oneens		720	32,37 %
Oneens		619	27,83 %
Weet het niet/geen mening		170	7,64 %

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 5) Het is belangrijk dat openbare raadplegingen worden gehouden in alle 24 officiële talen van de EU

		Antwoorden	Percentage
Eens		1 648	74,1 %
Eerder eens		381	17,13 %
Eerder oneens		72	3,24 %
Oneens		56	2,52 %
Weet het niet/geen mening		67	3,01 %

Bijlage IV — Vertaling van reacties van burgers

Burger 1: (DE) / “De mogelijkheid om buiten de verkiezingen mijn mening te geven en zo Europa mede vorm te geven.” (NL)

Burger 2: (IT) / “De mogelijkheid om rechtstreeks, zonder tussenpersonen een mening te geven.” (NL)

Burger 3: (LV) / “De mogelijkheid om uiting te geven aan je gedachten en wensen als landbouwer.” (NL)

Burger 5: “... (DE) / “... Dat dit überhaupt gebeurt. Een belangrijke mijlpaal op weg naar de democratisering van de EU.” (NL)

Burger 6: “Me parece interesante este tipo de consultas siempre que su resultado se utilice para tomar decisiones. Para que al ciudadano no se le deje solamente para las consultas electorales. Es necesario avanzar hacia formas de democracia directa. La democracia representativa nos está llevando al desinterés, cada vez que se nos convoca aumenta la abstención. Me parece grave.” (ES) / “Ik vind dit soort raadplegingen interessant zolang de resultaten ervan worden gebruikt in de besluitvorming en burgers niet alleen worden geraadpleegd bij verkiezingen. We moeten vormen van directe democratie gaan toepassen. Door representatieve democratie verliezen wij onze belangstelling: bij iedere stemming gaan er meer mensen niet stemmen. Ik vind dit ernstig.” (NL)

Burger 9: “To da se traži mišljenje i nas 'običnih' građana i malih subjekata.” (HR) / “Om de mening van de “gewone” burger en kleine ondernemingen te vragen.” (NL)

Burger 10: (FR) / “Lastig om te weten hoe ze CONCREET zullen worden gebruikt.” (NL)

Burger 11: “Es hat den Eindruck einer reinen Alibibefragung hinterlassen.” (DE) / “Het lijkt meer een symbolische enquête.” (NL)

Burger 12: “... c'est JUSTE une consultation qui semble pro forma et pas encore un réel exercice de démocratie participative, hélas... Pourtant, voilà une occasion de réenchanter le rêve et le projet européen, non? Sinon, le fossé entre citoyen et eurocrate ne cessera de s'agrandir, ce qui sera tout bénéfice pour les eurosceptiques et autres national-populistes.” (FR) / “... het is ALLEEN MAAR een symbolische raadpleging die pro forma lijkt plaats te vinden en helaas niet echt als vorm van participerende democratie Maar dit is toch zeker een gelegenheid om de droom en het Europese project nieuw leven in te blazen, nietwaar? Anders wordt de kloof tussen de burgers en de eurocraten nog breder, en dat speelt eurosceptici en andere populistten alleen maar in de kaart.” (NL)

Burger 13: “... При това положение, какъв е смисълът да си губим времето да участваме с тези консултации?” (BG) / “... Waarom zouden we in deze omstandigheden onze tijd verspillen door mee te doen aan deze raadplegingen?” (NL)

Burger 14: “... não tive percepção da utilidade da participação.” (PT) / “... zag ik het belang van deelname niet in.” (NL)

Burger 17: “...De EU is er niet voor de gewone Europese burger.”

Burger 19: “Misschien is het wenselijk dat de raadplegingen beter bekend zouden zijn bij het grote publiek. Indien men geen lid is van een ngo of andere organisatie heeft men er dikwijls geen weet van.”

Burger 20: “... gdyby nie organizacje i fundacje to nigdy bym sie nie wypowiedziala na zaden temat bo nic do mnie nie dociera, zaadna ankiet.” (PL) / “... zonder organisaties en stichtingen zou ik nooit opmerkingen maken over een onderwerp, omdat zaken zoals enquêtes me nooit bereiken.” (NL)

Burger 21: “Ich würde mir wünschen in meiner Tageszeitung über aktuelle Themen der Europäischen Kommission lesen zu können. Auch Hinweise in Funk, Fernsehen und Presse auf aktuelle Umfragen fände ich gut.” (DE) / “Ik zou in mijn krant willen lezen over actuele onderwerpen rond de Europese Commissie. Ik zou ook willen dat er op de radio en televisie en in de pers aandacht wordt besteed aan lopende enquêtes.” (NL)

Burger 22: “J'ai découvert les consultations publiques UE par Facebook alors que j'ai 31 ans. Je trouve ça dommage qu'à l'école ou par un autre moyen on ne nous parle pas de son fonctionnement. Il faudrait plus de communication sur l'UE et ses lois à venir.” (FR) / “Ik ontdekte openbare raadplegingen van de EU via Facebook, hoewel ik 31 ben. Ik vind het jammer dat we er niet over hoorden op school of ergens anders. Er is meer communicatie nodig over de EU en haar toekomstige wetgeving.” (NL)

Burger 23: “Αποστολή newsletter σε emails των πολιτών για τις πολιτικές που οι πολίτες δηλώνουν ότι τους ενδιαφέρουν.” (GR) / “Stuur mensen per e-mail nieuwsbrieven over beleid waarvoor ze belangstelling hebben getoond.” (NL)

Burger 24: “Určitě, je kromě elektronického oslovení občanů důležitá i veřejná kampaň, aby se zúčastnilo maximum zainteresovaných občanů.” (CZ) / “Naast het elektronisch benaderen van burgers zijn publiekscampagnes zeker ook belangrijk om de meest geïnteresseerde burgers erbij te betrekken.” (NL)

Burger 25: “Enemmän tietoa näistä kyselyistä eri paikkoihin! Olisi esimerkiksi hyvä, jos nämä kyselyt ja Eu:n laajuiset kansalaisaloitteet olisivat nähtävissä samalla sivustolla, jossa Suomen kansalais- ja kuntalaisaloitteet ovat.” (FI) / “Meer informatie over deze

enquêtes op verschillende plaatsen! Zo zou het goed zijn als deze enquêtes — en EU-brede burgerinitiatieven — op dezelfde website zouden verschijnen als Finse burgerlijke en gemeentelijke initiatieven.” (NL)

Burger 27: “... escaso entusiasmo e implicación de los Gobiernos en estos procesos.” (ES) / “Weinig enthousiasme en betrokkenheid van overheden bij deze processen.” (NL)

Burger 28: “De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering.” (NL)

Burger 30: “Obige Dokumente lagen meist nur fremdsprachlich vor. Da solch bürokratische Sprache schon auf Deutsch oft sehr kompliziert ist, ist es dann völlig vorbei!” (DE) / “Bovengenoemde documenten waren bijna alleen in vreemde talen beschikbaar. Dergelijk bureaucratisch taalgebruik is al zeer ingewikkeld in het Duits, dus dan is het direct voorbij!” (NL)

Burger 31: “Limbajul greoi, jargonul administrativ, textele trebuie curățate și traduse în limbajul uzual al unei populații mediu educate.” (RO) / “Compact taalgebruik en administratief jargon: dergelijke documenten moeten duidelijker worden geformuleerd en worden vertaald in een stijl die mensen met een gewone opleiding kunnen begrijpen.” (NL)

Burger 32: “I en ny undersøgelse som jeg skal besvare bør spørgsmålene stilles på mit modersmål: dansk. Og formuleringen bør være lettere at forstå, da det ikke er alle som er uddannet på universitets niveau.” (DK) / “In een nieuwe enquête waaraan ik moet deelnemen, moeten de vragen zijn gesteld in mijn moedertaal: Deens. De formulering moet ook gemakkelijker te begrijpen zijn, want niet iedereen heeft een universitaire opleiding genoten.” (NL)

Burger 34: “Certaines questions difficiles pour des citoyens qui ne sont pas spécialistes de la politique en question - accessibilité des questions pas toujours bonne.” (FR) / “Een aantal moeilijke vragen voor personen die niet gespecialiseerd zijn in het beleidsterrein in kwestie — de vragen zijn niet altijd toegankelijk.” (NL)

Burger 35: “... As medidas necessitam ser ajustadas aos povos a que são dirigidas” (PT) / “... De maatregelen moeten worden afgestemd op diegenen waarvoor ze zijn bedoeld.” (NL)

Burger 36: “e-Dostopnost za mlade NAJBOLJNAJMANJ - izključenost starejših, ki niso digitalizirani.” (SL) / “Toegankelijk voor jonge mensen, maar niet voor oudere personen die minder vertrouwd zijn met technologie.” (NL)

Burger 38: “Empfand ich die Zielsetzung der Fragen nicht immer eindeutig, insofern war es extrem wichtig daß es zusätzliche Kommentarfelder gab, bei denen man die eigene Antwort ausführlicher erläutern konnte.” (DE) / “Ik vond het doel van de vragen niet altijd duidelijk. Daarom was het buitengewoon belangrijk dat er ruimte was voor opmerkingen om het antwoord nader toe te lichten.” (NL)

Burger 39: “...möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material” (SE) / “... de mogelijkheid om vrije opmerkingen te maken en materiaal bij te voegen.” (NL)

Burger 41: “Une consultation particulière avec la forte participation de campagnes de réponses (living land et syndicats agricoles), la Commission européenne a peu communiqué sur les méthodes utilisées pour traiter ces données à part.” (FR) / “Bij één specifieke raadpleging met een hoog deelnamepercentage (living land en landbouwvakbonden) verstrekte de Europese Commissie zeer weinig informatie over de methoden die zij had gebruikt om deze gegevens afzonderlijk te verwerken.” (NL)

Burger 43: “ On ne sait pas comment les résultats seront exploités: Comment sont analysées les réponses, quelle pondération leur donne t on? Comment les résultats sont ils ensuite utilisés pour construire des propositions politiques (si ils doivent servir à cela)?” (FR) / “We weten niet welk gebruik er zal worden gemaakt van de resultaten: hoe worden de antwoorden geanalyseerd en gewogen? Hoe worden de resultaten vervolgens gebruikt voor de opstelling van wetgevingsvoorstellen (als ze werkelijk hiervoor dienen)?” (NL)

Burger 45: “La U E está mediatizada por lobbys empresariales. No busca el bienestar de la población.” (ES) / “De EU laat zich leiden door de lobbyactiviteiten van bedrijven. Zij heeft niet het welzijn van de gewone mens voor ogen.” (NL)

Burger 46: “Le fonctionnement actuel n'est pas du tout démocratique et les lobbys semblent faire la loi, pas les peuples, ce qui est absolument néfaste. La Commission non élue décide de tout, on peut se demander à quoi servent nos élus à part nous coûter très cher. Le social est le grand oublié, cette Union européenne n'est là que pour servir les intérêts des grands groupes et de la Finance au détriment des peuples.” (FR) / “De manier waarop de EU momenteel werkt, is helemaal niet democratisch en de lobbygroepen lijken meer macht te hebben dan het volk, wat slecht is voor iedereen. De niet-verkozen Commissie neemt alle besluiten en je vraagt je af wat onze verkozenen doen, behalve dat ze ons een fortuin kosten. Het sociale beleid wordt hiervan de dupe, aangezien de EU er uitsluitend is om de belangen van grote bedrijven en banken te dienen ten koste van het volk.” (NL)

Burger 47: “niewiem jaki wynik bo nic niewiadomo.” (PL) / “Ik weet niet wat het resultaat is, ik weet er niets van.” (NL)

Burger 48: “Nem tapasztaltam, hogy a véleményeket összegezték volna. A konzultáció eredményéről semmit nem tudni.” (HU) / “Ik ontvang geen samenvatting van de standpunten. De uitkomst van de raadpleging is onbekend.” (NL)

Burger 49: “Ich hätte erwartet mal ein Update per email zu bekommen, wo ich Status und Ergebnisse denn verfolgen könnte.” (DE) / “Ik had verwacht een update per e-mail te krijgen, zodat ik de stand van zaken en de resultaten kon volgen.” (NL)

Burger 51: “... l'absence d'infos, accompagnements, suites... données après la participation à l'enquête: pas de panels citoyens pour débattre de la pertinence de nos idées et propositions et surtout de pouvoir exposer et expliciter nos idées et propositions.” (FR) “... Het gebrek aan informatie en follow-up na deelname aan de enquête: er waren geen publieksgroepen waarbinnen de relevantie van onze ideeën en voorstellen kon worden besproken of we onze ideeën en voorstellen konden presenteren en toelichten.” (NL)

Burger 52: “Non vi è stato un seguito comunicato direttamente. Occorre avere molto tempo per cercare sempre le notizie di proprio interesse. Sarebbe bello restare informati via mail dopo la partecipazione, eventualmente con un opzione per non esserlo più (opt-out).” (IT) / “Er was geen directe follow-up”. Je moet veel tijd hebben om het nieuws te vinden waarin je geïnteresseerd bent. Het zou goed zijn als je na je deelname per e-mail op de hoogte gehouden werd, met de mogelijkheid om je weer af te melden.” (NL)

Burger 53: “Nemám zpětnou vazbu k prováděnému šetření.” (CZ) / “Ik ontving geen feedback over de enquêteprocedure.” (NL)

Burger 56: “Comisia Europeană trebuie să fie echilibrată în abordarea problematicilor, încercând să afle de la cetățeni și îngrijorările sau criticile, nu numai o perspectivă pozitivă, optimistă, indusă de întrebările provenite de la CE.” (RO) / “De Europese Commissie moet de onderwerpen evenwichtig benaderen en van burgers niet alleen een positief, optimistisch antwoord op haar vragen proberen te verkrijgen, maar ook punten van zorg en kritiek.” (NL)

Burger 58: “Bisognerebbe inviare tramite e-mail gli inviti alla partecipazione alle consultazioni direttamente alle associazioni, organizzazioni e ai privati, e contemporaneamente attivare delle campagne sui media. Purtroppo mai come in questo momento la UE è sentita molto lontana dai cittadini italiani, bisogna rilanciare l'immagine della UE e delle sue istituzioni.” (IT) / “Uitnodigingen om deel te nemen aan raadplegingen zouden rechtstreeks moeten worden gemaild aan verenigingen, organisaties en personen; tegelijkertijd zouden er mediacampagnes moeten worden gevoerd. Helaas is het beeld nu dat de EU verder afstaat van de Italiaanse burgers dan

ooit tevoren, en haar imago en dat van haar instellingen moet worden opgepoetst.”
(NL)

Burger 59: “Saber qué hace la Comisión, qué acuerdos adopta, cómo afectan a sus ciudadanos, etc., etc., es una cuestión esencial y que, actualmente, queda muy alejada de la gente.” (ES) “Weten wat de Commissie doet, welke overeenkomsten zij sluit en hoe dat de burgers raakt, enz., is een zeer belangrijke kwestie die nog steeds ver van de meeste mensen afstaat.” (NL)

Bijlage V — Aantal respondenten per land van verblijf⁸⁰

Nr.	Totaal	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	Overige	
OR-1	1 385	52	227	10	9	4	10	29	3	9	163	248	23	3	25	107	4	3	9	1	81	29	23	21	4	9	85	23	131	40	
OR-2	5 481	97	303	13	20	10	19	24	5	21	1 601	1 286	51	15	91	213	29	4	11	14	117	42	66	73	10	17	354	39	620	158	
OR-3	63 295	4 259	1 517	228	116	13	892	306	93	1 026	6 816	34 880	122	1 788	304	2 666	601	100	86	10	728	435	345	294	128	55	3 870	307	1 184	126	
OR-4	1 455	198	84	13	1	2	24	3	8	46	103	418	4	17	78	49	8	5	1	4	30	20	71	92	9	5	99	31	25	7	
OR-5	266	14	14	2	21	3	12	0	2	7	22	33	8	3	2	33	2	0	1	1	1	3	23	13	2	3	20	3	3	15	
OR-6	660	17	68	28	13	7	5	3	5	7	48	43	16	12	6	79	1	5	6	1	15	14	32	28	16	11	92	7	34	41	
OR-7	492	4	60	4	5	1	2	5	5	9	25	18	6	2	24	119	1	3	4	6	7	13	22	8	1	2	118	11	7	0	
OR-8	1 800	30	92	11	9	4	10	11	14	44	148	245	24	5	17	110	14	62	3	16	48	61	68	156	3	11	189	29	78	288	
OR-9	1 124	8	13	10	5	2	1	3	0	3	66	84	40	12	10	141	5	3	1	8	11	16	73	28	10	1	241	1	16	312	
OR-12	12	1	0	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
OR-13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OR-14	53	3	3	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	7	1	0	27
OR-15	873	37	85	6	0	3	17	0	1	10	33	131	29	7	7	26	6	10	5	4	191	24	18	2	2	4	40	56	11	108	
OR-16	17	1	3	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
OR-17	135	11	24	0	0	0	3	1	1	2	7	21	0	8	0	7	1	2	0	1	2	4	7	0	0	1	19	5	2	6	
OR-18	82	6	7	0	0	0	4	1	1	1	6	6	0	1	0	4	0	0	0	0	3	3	3	0	0	1	8	2	1	12	
OR-19	74	0	6	5	0	0	0	3	1	10	6	4	11	0	0	2	1	0	0	0	4	2	0	0	0	0	6	2	8	3	
OR-21	32	2	4	0	0	0	2	0	1	0	1	2	0	0	0	2	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1	1	5	
OR-22	1 232	84	9	1	0	0	163	4	0	6	32	164	2	0	4	9	2	62	3	0	3	64	8	7	7	2	58	517	5	8	
OR-23	337	18	44	4	4	3	6	6	6	10	34	23	10	10	3	36	3	2	2	1	10	7	10	13	3	4	30	18	10	7	
OR-24	134	3	34	0	1	0	4	8	0	6	19	16	0	1	2	5	1	0	0	0	2	4	1	0	1	1	5	3	5	6	
OR-25	24	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2	4	0	5	0	1	0	1	2	2	0	
OR-26	4,56	0,26	0,06	0,01	0,02	0,01	0,06	0,01	0,01	0,05	0,39	3,14	0,04	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,13	0,03	0,01	0,03	0,02	0,09	0,05	0,01	0,00	

⁸⁰ In het geval van OR-1 wordt het aantal respondenten per land van staatsburgerschap vermeld. In het kader van OR-10, 11 en 20 vroeg de Commissie niet naar deze gegevens. Alle cijfers zijn uitgedrukt als het aantal personen, behalve in het geval van OR-26, waar cijfers in miljoenen worden gehanteerd.

Acroniemen en afkortingen

CSO: Maatschappelijke organisatie (civil society organisation)

DG AGRI: het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie

DG DIGIT: het directoraat-generaal Informatica van de Europese Commissie

DG EAC: het directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur van de Europese Commissie

DG HOME: het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie

DG MOVE: het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie

DG: een directoraat-generaal van de Europese Commissie

IIA: aanvangseffectbeoordeling (inception impact assessment)

ISG: interdepartementale stuurgroep (inter-service steering group)

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OR: openbare raadpleging

SG: het secretariaat-generaal van de Europese Commissie

SWD: werkdocument van de diensten van de Commissie (staff working document)

Woordenlijst

Aanvangseffectbeoordeling: de eerste beschrijving van het probleem, de onderliggende motieven, de beleidsdoelstellingen, de beleidsopties en de economische, maatschappelijke en milieugerelateerde effecten van die beleidsopties. Dit document biedt belanghebbenden een uitgebreide basis op grond waarvan zij feedback, informatie en hun mening kunnen geven. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Belanghebbende: een individuele burger of entiteit waarop een EU-maatregel invloed heeft, gericht is of anderszins betrekking heeft.

Betere regelgeving: de zodanige vormgeving van beleid en wetgeving dat de doelstellingen ervan tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Betere regelgeving is geen kwestie van reguleren of dereguleren. Door middel van deze manier van werken wordt ervoor gezorgd dat politieke besluiten op een open en transparante wijze worden genomen, op basis van het beste beschikbare bewijs en ondersteund door de uitgebreide betrokkenheid van belanghebbenden. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Effectbeoordeling: een geïntegreerd proces om de verdienstelijkheid van een reeks beleidsopties voor de oplossing van een welomschreven probleem te beoordelen en te vergelijken. Deze beoordeling ondersteunt de besluitvorming binnen de Commissie en wordt aan de wetgever overgemaakt na de goedkeuring van het relevante initiatief door het college van commissarissen. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Evaluatie: een empirisch onderbouwde beoordeling van de mate waarin een maatregel doeltreffend en doelmatig is geweest, relevant is geweest gelet op de behoeften en de doelstellingen ervan, en coherent is geweest, zowel intern als ten opzichte van andere EU-beleidsmaatregelen en gerealiseerde Europese meerwaarde. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Geschiktheidscontrole: een uitgebreide evaluatie van een beleidsterrein waarbij gewoonlijk wordt nagegaan hoe verschillende wetgevingshandelingen op dat terrein hebben bijgedragen tot de beleidsdoelstellingen. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Interdepartementale stuurgroep: een interdepartementale stuurgroep bestaat uit personen uit diverse directoraten-generaal waarvan het werkterrein hetzelfde is of verband houdt met het voorwerp van de evaluatie, plus een vertegenwoordiger van de evaluatiedienst van het directoraat-generaal dat de evaluatie verricht. Deze dient te worden betrokken bij alle essentiële aspecten van de evaluatie, met name vanaf de

opzet ervan (routekaart) tot het opstellen van het werkdocument van de diensten van de Commissie en het raadplegen van de diensten. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Raad voor regelgevingstoetsing: een onafhankelijk orgaan van de Commissie dat advies verleent aan het college van commissarissen. Het voorziet in centrale kwaliteitscontrole en vervult een ondersteunende functie voor werkzaamheden door de Commissie op het gebied van effectbeoordeling en evaluatie. De Raad verricht onderzoek en brengt adviezen en aanbevelingen uit over alle ontwerp-effectbeoordelingen en belangrijke evaluaties en geschiktheidscontroles door de Commissie van bestaande wetgeving. (Bron: Europa-website)

Raadpleging van belanghebbenden: een formeel proces waarbij de inbreng en standpunten van burgers en belanghebbenden over nieuwe initiatieven of evaluaties/geschiktheidscontroles worden verzameld op basis van specifieke vragen en/of achtergronddocumenten, Commissiedocumenten waarmee een raadplegingsproces wordt opgestart, of een groenboek. Tijdens raadplegingen gaat de Commissie proactief op zoek naar gegevens (feiten, meningen, standpunten) over een specifieke kwestie.

Raadplegingsstrategie: een of meer benaderingen om de mening van belanghebbenden over een bepaalde aangelegenheid te achterhalen. In de strategie worden de relevante belanghebbenden aangeduid voor een nieuw initiatief dat door de Commissie wordt voorbereid en worden de passende methoden, instrumenten en tijdschema's van de raadplegingsactiviteiten vastgesteld. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Refit: het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving van de Commissie, dat in 2012 werd opgezet om te waarborgen dat EU-wetgeving beantwoordt aan het beoogde doel ("fit for purpose"). Het is een proces waarin bestaande wetgeving en maatregelen worden geanalyseerd om te waarborgen dat de voordelen van EU-wetgeving worden gerealiseerd tegen de laagst mogelijke kosten voor belanghebbenden, burgers en overheden en dat de kosten van regelgeving waar mogelijk worden beperkt zonder dat dit ten koste gaat van de met het desbetreffende initiatief nagestreefde beleidsdoelstellingen. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Routekaart: een instrument waarmee de politieke validatie wordt gestaafd van een initiatief dat door de Commissie wordt voorbereid en aan de hand waarvan belanghebbenden op de hoogte worden gebracht van de geplande raadplegingswerkzaamheden, effectbeoordelingen, evaluaties en geschiktheidscontroles. Een routekaart wordt in een vroeg stadium door het secretariaat-generaal op de website van de Commissie gepubliceerd en draagt ertoe

bij dat de belanghebbenden tijdig een doeltreffende inbreng in het beleidsvormingsproces kunnen voorbereiden. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving.)

Tor-netwerk: Tor is gratis opensourcesoftware die anonieme communicatie mogelijk maakt. De naam is afgeleid van het acroniem voor “The Onion Router”, het oorspronkelijke softwareproject.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“GEEF UW MENING!”; DOOR DE OPENBARE RAADPLEGINGEN VAN DE COMMISSIE KUNNEN BURGERS MEEDOEN, MAAR ZE SCHIETEN TEKORT QUA BEREIK EN EFFECT

INLEIDING

01. Raadpleging maakt deel uit van een bredere agenda om de transparantie en verantwoordingsplicht ten aanzien van het optreden van de Unie te vergroten.

Er bestaat niet evenveel belangstelling voor alle raadplegingen. Het intrinsieke belang voor bredere categorieën publiek varieert sterk, afhankelijk van het beleidsthema. Op de raadpleging over de zomertijdrichtlijn kwam veel respons, maar die raadpleging vormt een uitschieter en kan niet worden gebruikt om conclusies te trekken.

Bovendien was het resultaat van de openbare raadpleging slechts één van de elementen die de Commissie in aanmerking heeft genomen toen zij het besluit nam om met haar voorstel te komen.

02. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 01.

09. Er is een fundamenteel verschil tussen participatieve besluitvorming en het gebruik van openbare raadplegingen binnen het beleidsvormingsstelsel van de EU. Openbare raadplegingen verschillen van referenda, volksraadplegingen en brede communicatieactiviteiten.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE AUDIT

23. De Commissie zet zich in voor de bescherming van persoonsgegevens, wat een grondrecht is. In samenwerking met de Europese Rekenkamer heeft de Commissie een alternatieve oplossing geïmplementeerd, die de bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig de toepasselijke EU-wetgeving waarborgde.

De gevonden oplossing beperkte de verwerking van persoonsgegevens van respondenten van openbare raadplegingen tot wat strikt noodzakelijk was en vermeed gegevensverwerking waarvan de respondenten niet op de hoogte waren gesteld. Voorts wijdde de Commissie aanzienlijke middelen aan de ondersteuning van dit proces en waarborgde zij dat de perceptie-enquête kon worden uitgevoerd.

Op 20 juni 2019 is een herziene privacyverklaring geüpload op het “Geef uw mening”-portaal. Respondenten van openbare raadplegingen worden vooraf in kennis gesteld van de mogelijkheid dat hun persoonsgegevens worden overgedragen aan de Europese Rekenkamer in het kader van haar audits. Dit zal een dergelijke overdracht in de toekomst verder vergemakkelijken.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 84.

OPMERKINGEN

30.

a) Openbare raadplegingen zijn een middel om specifieke initiatieven (hetzij wetgeving of evaluaties) te ondersteunen en geen bredere doelstellingen van afzonderlijke diensten van de Commissie. Openbare raadplegingen worden gehouden om redenen van transparantie en verantwoordingsplicht en vormen een aanvulling op de bredere interactie tussen de Commissie en de belanghebbenden.

b) Openbare raadplegingen worden online uitgevoerd, zodat de kosten tot een minimum worden beperkt. Openbare raadplegingen zijn de norm geworden in het proces ter voorbereiding van wetgevings- en andere initiatieven. Dit is een beleidskeuze gebaseerd op transparantie en verantwoordingsplicht.

c) De richtsnoeren voor betere regelgeving voorzien in een interne kwaliteitsbeoordeling van het raadplegingsproces.

31. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 30.

38. De richtsnoeren voor betere regelgeving moeten op flexibele en evenredige wijze worden toegepast, rekening houdend met de omstandigheden van elk afzonderlijk initiatief. Soms moeten bepaalde procedurele stappen of processen worden ingekort en vereenvoudigd. Over het algemeen werd de overgrote meerderheid van de openbare raadplegingen vier weken na de routekaart/aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd.

45. De Commissie heeft in haar officiële follow-up van de resolutie van het Europees Parlement van 8 februari 2018 aangekondigd dat zij voornemens is een openbare raadpleging te houden. De openbare raadpleging was slechts een van de factoren die in aanmerking werden genomen in de beoordeling van de Commissie en in haar besluit om met een wetgevingsvoorstel te komen. Bij de start van de raadpleging werd op de raadplegingswebsite¹ duidelijk aangegeven dat de raadpleging tot doel had de werking van de huidige zomertijdregelingen van de EU te onderzoeken en te beoordelen of deze al dan niet moeten worden gewijzigd.

Er werd passende feitelijke informatie verstrekt op de webpagina van de openbare raadpleging over de bestaande regeling, de raadpleging van de Commissie en de mogelijke beleidsopties. De website van de Commissie bevatte ook links naar bestaande studies.

De Europese Rekenkamer onderstreept in paragraaf 56 ook de communicatieactiviteiten die door de Commissie zijn ondernomen om een wijde spreiding van de bijdragen te waarborgen.

Een recordaantal deelnemers antwoordde op de raadpleging en de deelnemers konden bij de beantwoording over alle passende informatie beschikken. Er zijn dus geen aanwijzingen dat er een impact zou zijn geweest op de raadpleging in termen van deelname en resultaat indien in een eerder stadium meer informatie beschikbaar zou zijn gesteld.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 70.

46. De doelstellingen die de Commissie voor haar openbare raadplegingen heeft vastgesteld, zijn in overeenstemming met het beoogde doel van dit instrument. De twaalf weken durende openbare raadpleging is bedoeld om alle belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun standpunten kenbaar te maken en bij te dragen aan het beleidsvormingsproces, zonder hun bijdrage tot een specifiek aspect te beperken.

47. Openbare raadplegingen staan open voor het grote publiek. Volgens het instrumentarium voor betere regelgeving kan de identificatie van belanghebbenden op ongestructureerde en/of gestructureerde wijze gebeuren. De methoden die worden gekozen om de belanghebbenden te identificeren, hangen af van de specifieke behoeften van een bepaalde sector.

50. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 46.

¹ https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_en

51. In 2018 hebben de vertegenwoordigingen van de Commissie bijna 9 000 bewustmakingsactiviteiten en evenementen georganiseerd die rechtstreeks op burgers waren gericht. Deze activiteiten zijn normaliter acties van algemene aard om met de burger over Europa te communiceren. In sommige gevallen zijn ze echter gekoppeld aan een specifieke openbare raadpleging, zoals met name het geval was voor de raadpleging over de zomertijd. De vertegenwoordigingen werken nauw samen met de bureaus van het Europees Parlement (EPLO), nationale, regionale en lokale overheden en andere belanghebbenden. Tot hun partners behoren de informatiecentra van Europe Direct, die een belangrijke rol spelen bij het met de burger van gedachten wisselen over de toekomst van de EU, bij het vergroten van het inzicht van de burger in de wijze waarop de EU zijn leven beïnvloedt en bij de totstandbrenging van een echte Europese publieke ruimte.

54. Het gemiddelde aantal antwoorden op openbare raadplegingen stijgt voortdurend, van 416 antwoorden in 2015 tot 2091 antwoorden in 2018, exclusief uitschieters.

56. De respondenten van de openbare raadplegingen kiezen er zelf voor om te reageren. De reacties op openbare raadplegingen hangen vooral af van de interesse voor een bepaald thema. Zij houden niet rechtstreeks verband met de door de diensten van de Commissie ingezette financiële en personele middelen.

61. Het bevorderen van online raadplegingen maakt deel uit van de communicatieactiviteiten van de vertegenwoordigingen en de Europe Direct-informatiecentra, wanneer de raadpleging toegankelijk is in de taal van het land in kwestie.

63. Openbare raadplegingen met betrekking tot de prioritaire initiatieven van het werkprogramma van de Commissie (bijlage I) moeten in alle EU-talen worden vertaald. Alle andere openbare raadplegingen moeten beschikbaar zijn in het Engels, het Frans en het Duits. Er moeten extra vertalingen worden gemaakt voor openbare raadplegingen waarvoor brede publieke belangstelling bestaat. Dezelfde criteria als die welke worden gebruikt om initiatieven als “belangrijk” te bestempelen in het kader van instrument 6 van de richtsnoeren voor betere regelgeving kunnen worden gebruikt om te beoordelen of voor een initiatief brede publieke belangstelling bestaat. Deze criteria zijn: de aard van de geplande handeling, de beleidsinhoud, de verwachte effecten, het politieke belang van het initiatief en het onderwerp ervan. De Commissie is echter van mening dat bij deze beoordeling altijd een zekere flexibiliteit nodig is. De Commissie is transparant over de talenregeling die in de openbare raadplegingen moet worden gebruikt.

65. Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving zijn er gevallen waarin taalafwijkingen mogelijk zijn.

66. Er is geen bewijs voor een strikte correlatie tussen de beschikbaarheid van meerdere talen en het aantal ontvangen reacties. Op een aantal raadplegingen over technische wetgeving of evaluaties werden weinig antwoorden ontvangen, ook al werden ze in alle talen vertaald.

70. In het kader van de openbare raadpleging over de zomertijd werd informatie verstrekt aan de respondenten, onder meer op de webpagina van de openbare raadpleging. De Commissie legde bijvoorbeeld uit dat het besluit van de EU-lidstaten over hun standaardtijd niet wordt beïnvloed door de zomertijdregels van de EU en beschreef de bestaande verschillende tijdzones van de EU-lidstaten volgens de huidige regeling.

Het resultaat van de openbare raadpleging was slechts één van de elementen die de Commissie in aanmerking heeft genomen toen zij het besluit nam om haar voorstel naar voren te brengen. De elementen die aan het voorstel van de Commissie ten grondslag liggen, worden uiteengezet in de toelichting bij het voorstel.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 45.

78. Sinds 2018 maakt de Commissie gebruik van één enkele privacyverklaring die van toepassing is op alle openbare raadplegingen en feedbackmechanismen die op het “Geef uw mening”-portaal worden gepubliceerd. In de privacyverklaring wordt aan de respondenten een algemeen e-mailadres verstrekt en op de webpagina van de raadpleging staat een specifiek e-mailadres.

80. De Commissie erkent het belang van controles in verband met de informatie en technologie voor online raadplegingen en is voortdurend bezig met het verbeteren van de voorzieningen om risico's in verband met technologie te beperken. Voortdurend verbeterde maatregelen voor kwetsbaarheidsbeheer en monitoring van de beveiliging van de aanwezigheid van de Commissie op internet en de voorzieningen die zijn ingevoerd voor de openbare raadplegingen via het “Geef uw mening”-platform gaan in deze richting.

81. De rol die media en organisaties spelen bij het vestigen van de aandacht van de civiele samenleving op openbare raadplegingen, in combinatie met de natuurlijke neiging van de respondenten om tot het einde van de raadplegingsperiode te wachten om hun feedback te geven, zorgt gewoonlijk voor een concentratie van reacties in de eindfase van de raadpleging.

De Commissie wijst er nogmaals op dat het proces van openbare raadpleging geen statistisch representatieve enquête is, maar een vergaring van standpunten, waarbij wordt getracht om ervoor te zorgen dat iedereen wordt gehoord. De invloed van openbare raadplegingen op empirisch onderbouwde beleidsvorming hangt meer af van de kwaliteit van de bijdragen dan van het aantal bijdragen.

82. De Commissie controleert haar aanwezigheid op het web (met inbegrip van het “Geef uw mening”-platform) voortdurend op cyberaanvallen. De werkzaamheden van CERT-EU (computercrisisresponsteam voor de instellingen, organen en instanties van de EU) en het directoraat-generaal DIGIT (internetaanwezigheid en -beveiliging) hebben tot doel cyberaanvallen en verdachte activiteiten gericht tegen de webpagina's van de Europese Commissie op te sporen. Bijzondere aandacht wordt besteed aan DoS-situaties (Denial of Service) als eerste indicatie van een mogelijke cyberaanval en aan middelen om toegang te krijgen tot internetdiensten (Tor-netwerk). Het op 24 juli 2018 in het kader van de openbare raadplegingen via het “Have your say”-platform ingevoerde mechanisme (standaard EU-Login-authenticatie in combinatie met het gebruik van een captcha) is gericht op het weren van webrobots. Dergelijke preventieve acties worden aangevuld met analyses die het mogelijk maken afwijkende situaties en gedragingen op te sporen (bijvoorbeeld georkestreerde campagnes).

83. Met de lancering van openbare raadplegingen via het “Geef uw mening”-platform heeft de Commissie een reeks diensten opgezet om de bijdragen van de belanghebbenden te analyseren om afwijkende of verdachte bijdragen op te sporen. Deelname van eenzelfde respondent met verschillende e-mailadressen is niet gemakkelijk op te sporen. IP-adressen controleren om te bevestigen dat er sprake is van duplicaten, geeft niet altijd uitsluitsel. Hetzelfde IP-adres kan door aanbieders van internetdiensten op verschillende tijdstippen aan meerdere gebruikers worden toegewezen of het kan gaan om het IP-adres van de router van een bedrijf, waardoor alle gebruikers van een bedrijf/organisatie hetzelfde IP-adres hebben. Anderzijds is het goed mogelijk dat een persoon meer dan één IP-adres heeft.

Voor de opschoning van voorlopige gegevens voor de openbare raadpleging over de zomertijdrichtlijn maakte de Commissie gebruik van een speciaal instrument (DORIS), dat normaal wordt gebruikt om dubbele antwoorden van dezelfde respondent(en) op openbare raadplegingen van de Commissie te verwijderen op basis van het e-mailadres van de respondent. De Commissie heeft ook het captcha-mechanisme gebruikt om de automatische invoering van kunstmatige gegevens te blokkeren².

² Verdere controles en opschoning van gegevens werden verricht door de onafhankelijke contractant zoals wordt benadrukt in aanhangsel A-A.2 van het eindverslag (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64e670c5-fcf9-11e8-a96d-01aa75ed71a1>).

84. De Commissie zet zich in voor de bescherming van persoonsgegevens, wat een grondrecht is. Het directoraat-generaal DIGIT heeft een technische beoordeling van 5 000 IP-adressen verricht, zoals gevraagd door de Europese Rekenkamer, en heeft de geanonimiseerde resultaten van de beoordeling aan de Europese Rekenkamer toegezonden. Mogelijk kan informatie over de duplicatie van IP-adressen worden samengevoegd om een overzicht te geven van gevallen van duplicatie (onder voorbehoud van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling); deze informatie kan worden gebruikt in combinatie met de analyse van het resultaat van een raadpleging om specifieke gedragingen in verband met een raadpleging te doen opvallen.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 23.

85. De toegang tot openbare raadplegingen via webpagina's van de Commissie is onderworpen aan de webbeveiligingsmaatregelen die worden genomen door CERT-EU (computer crisisresponsteam voor de EU-instellingen) en DG DIGIT (webaanwezigheid en -beveiliging). Deze maatregelen behelzen onder meer de monitoring van de toegang vanuit verdachte netwerken (zoals Tor) en de geolocatieanalyse van IP-adressen met verdachte gedragingen. De toegang tot deze informatie is onderworpen aan beveiligingsregels en -procedures.

86. Sinds 24 juli 2018 wordt voor de openbare raadplegingen via het “Geef uw mening”-platform van het portaal voor betere regelgeving standaard gebruikgemaakt van authenticatie via EU Login, waarin een captcha-mechanisme is geïntegreerd. Captcha is een typische antibot-maatregel. Captcha-mechanismen kunnen de deelname aan openbare raadplegingen ontmoedigen en daarom moet een evenwicht tussen bescherming tegen misbruik en toegangsgemak worden gevonden.

Tijdens de raadpleging over de zomertijdrichtlijn werd aanvankelijk een captcha van Google gebruikt, maar deze werd later vervangen door de standaard captcha voor EU Login wegens zorgen omtrent de bescherming en het gebruik van persoonsgegevens.

De Europese Commissie werkt aan een EUCaptcha, om zorgen op het gebied van gegevensbescherming aan te pakken en tegelijkertijd de naleving van de richtlijn inzake toegankelijkheid (richtsnoeren inzake toegankelijkheid van webinhoud – WCAG) te waarborgen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 88 en 89.

De Commissie is in al haar mededelingen transparant geweest en meldt dat het resultaat van de openbare raadpleging slechts een van de factoren was die aan haar voorstel ten grondslag lagen.

Wat de openbare raadpleging over de zomertijd betreft, heeft de Commissie de antwoorden en de wijze waarop deze per respondentencategorie en per lidstaat werden uitgesplitst, openlijk gepresenteerd.

Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 45 en 70.

92. Uit het transparantieregister blijkt welke belangen worden behartigd, door wie en met welk niveau van middelen. Op die manier maakt het instrument publiek toezicht mogelijk, door burgers de mogelijkheid te geven de activiteiten en de mogelijke invloed van belangenvertegenwoordigers te volgen.

Ingeschreven organisaties worden automatisch geattendeerd op raadplegingen en routekaarten op de door hen gekozen interessegebieden.

98. Wat OR-3 “Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” betreft, is het feitelijke verslag een dag na de afsluiting van de openbare raadpleging gepubliceerd en bovendien heeft de Commissie in juli 2017 een uitgebreide samenvatting van de antwoorden van de openbare raadpleging gepubliceerd en een grote openbare conferentie gehouden.

102. In de richtsnoeren voor betere regelgeving is bepaald dat het gekozen verslag het initiatief vergezelt vanaf het interdienstenoverleg tot het ogenblik van de vaststelling en dat het samen met het initiatief wordt gepubliceerd.

103. Sinds 2017 is de vertaling van het samenvattend verslag niet verplicht. Het geldt slechts als goede praktijk dat het samenvattend verslag in alle talen van de raadpleging wordt gepubliceerd als de raadpleging betrekking heeft op een initiatief in bijlage I bij het werkprogramma van de Commissie.

105. Er worden samenvattende verslagen opgesteld zodra alle raadplegingsactiviteiten zijn voltooid. Daarom kunnen zij enkel verder verduidelijken dat de openbare raadpleging niet representatief is.

109. De Commissie zet zich in voor volledige transparantie ten aanzien van de respondenten van openbare raadplegingen en feedbackmechanismen. Hun bijdragen worden gepubliceerd op de relevante websites. Er wordt een feitelijk verslag aanbevolen. Het samenvattend verslag dat aan het effectbeoordelingsverslag of aan het evaluatiewerkdocument van de diensten van de Commissie is gehecht, bevat een grondige analyse van alle raadplegingsactiviteiten die in het kader van het beleidsvormingsproces zijn verricht. Individuele feedback aan respondenten van openbare raadplegingen verstrekken zou de huidige personele en financiële middelen van de Commissie echter aanzienlijk onder druk zetten.

110. In de bijdrage van de Commissie aan de informele bijeenkomst van de leiders van de EU27 in Sibiu worden de vijf aanbevelingen van de Commissie voor een EU-mededeling ten dienste van de burger en de democratie geschetst, met name de “gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten, overheden op alle niveaus en de EU-instellingen” bij de communicatie over Europa, en de noodzaak om meer in contact te treden met de burger over EU-beleid en -aangelegenheden.

Anders dan bij opzichzelfstaande communicatie over afzonderlijke beleidsterreinen en programma's het geval is, stelt een overkoepelende aanpak mensen in staat om het belang van beleidsmaatregelen beter te begrijpen. Dit is het doel van de institutionele communicatiestrategie van de Commissie: burgers informeren over waarden en optreden, uitdagingen en kansen van de EU en over de wijze waarop deze in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

111. Openbare raadplegingen zijn een middel om specifieke initiatieven (hetzij wetgeving of evaluaties) te ondersteunen en geen bredere doelstellingen van afzonderlijke diensten van de Commissie. Openbare raadplegingen worden gehouden om redenen van transparantie en verantwoordingsplicht en vormen een aanvulling op de bredere interactie tussen de Commissie en de belanghebbenden.

De resultaten van openbare raadplegingen worden meegenomen in de besluitvorming en worden volledig weergegeven in het samenvattend verslag. Dit document geeft een overzicht van de resultaten van de raadplegingsactiviteiten. Bovendien wordt van de resultaten van de openbare raadplegingen uitgebreid gebruikgemaakt in evaluaties en effectbeoordelingsverslagen.

Aanbeveling 1 – Kader van de Commissie

Eerste bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

Openbare raadplegingen zijn slechts één van de middelen die de Commissie gebruikt om de voorbereiding van specifieke beleidsinitiatieven (hetzij wetgeving of evaluaties) te ondersteunen, en vormen op zich geen afzonderlijke activiteit die moet worden gemeten en waarover verslag moet worden uitgebracht. Zij moeten altijd worden beschouwd in het kader van de specifieke voorstellen waarop zij betrekking hebben. Openbare raadplegingen worden gehouden om redenen van transparantie en verantwoordingsplicht en vormen input voor de beleidsvorming. Openbare

raadplegingen zijn een aanvulling op de bredere interactie tussen de Commissie en de belanghebbenden.

Tweede bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De richtsnoeren voor betere regelgeving voorzien in een interne kwaliteitsbeoordeling van het raadplegingsproces.

113. De richtsnoeren voor betere regelgeving moeten op flexibele en evenredige wijze worden toegepast, rekening houdend met de omstandigheden van elk afzonderlijk initiatief. Soms moeten bepaalde procedurele stappen of processen worden ingekort en vereenvoudigd. De doelstellingen die de Commissie voor haar openbare raadplegingen heeft vastgesteld, zijn in overeenstemming met het beoogde doel van dit instrument. In juli 2018 heeft de Commissie het “Geef uw mening”-portaal verbeterd door een tijdschema te verstrekken waarin de verschillende mogelijkheden voor de belanghebbenden om deel te nemen aan de totstandbrenging van het beleid en de wetgeving worden aangekondigd. Vanaf het begin van de voorbereiding van relevante initiatieven wordt informatie verstrekt door de weergave van korte titels en samenvattingen in alle EU-talen.

Aanbeveling 2 – Raadplegingsstrategie

Eerste bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De keuze van activiteiten om burgers te bereiken, met inbegrip van de uitvoering daarvan, wordt gemaakt overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel op het gebied van financiële en personele middelen. De Commissie stelt al raadplegingsstrategieën op, die de raadplegingsactiviteiten afbakenen en die zullen worden uitgevoerd, en is vastbesloten de samenwerking met lokale, regionale en nationale autoriteiten verder te intensiveren. Bovendien werd in de aanbeveling van de Commissie aan de staatshoofden en regeringsleiders voor de informele top in Sibiu opgeroepen tot meer betrokkenheid en interactie met burgers over Europees beleid.

Tweede bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Commissie vermeldt in de routekaarten en aanvangseffectbeoordelingen al het specifieke doel van openbare raadplegingen, het beoogde gebruik ervan en de officiële EU-talen waarin de vragenlijsten zullen worden vertaald.

114. De Commissie zal de beschikbare activiteiten om burgers te bereiken, blijven samenbrengen op het “Geef uw mening”-portaal, wat de beste manier is om de aandacht te vestigen op de mogelijkheden voor burgers om hun stem te laten horen in het beleidsvormingsproces. Bij activiteiten om de burger te bereiken die aan specifieke initiatieven zijn gekoppeld, zou desalniettemin het juiste evenwicht moeten worden gevonden tussen de inzet van middelen en realistische kansen om de aandacht van de burgers te trekken. De Commissie heeft zich er al toe verbonden nadrukkelijker in contact te treden met belanghebbenden en voor meer bereik te zorgen, met name ten aanzien van nationale, lokale en regionale overheden (zoals aangekondigd in de in oktober 2018 gepubliceerde mededeling over de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid).

Er is geen bewezen oorzakelijk verband ter staving van de stelling van de Europese Rekenkamer dat in de gevallen met het kleinste aantal reacties niet van meerdere communicatiekanalen was gebruikgemaakt.

Aanbeveling 3 – In contact treden met de burger

Eerste bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Commissie is vastbesloten om haar acties om in contact te treden met de burger, op te voeren en zij is met name bereid om nadrukkelijker in contact te treden met nationale, lokale en regionale overheden (zoals aangekondigd in de in oktober 2018 gepubliceerde mededeling over de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid). Deze inspanningen vergen echter aanzienlijke middelen en kunnen resulteren in raadplegingsmoeheid bij de belanghebbenden. Het zal altijd nodig zijn om activiteiten om de burger te bereiken, af te stemmen op het belang van het initiatief en de budgettaire gevolgen.

Tweede bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten treden naar buiten en bieden communicatiediensten aan burgers en belanghebbenden aan, door de informatienetwerken te beheren en het EU-beleid in een plaatselijke context uit te leggen. Het zal echter altijd nodig zijn om activiteiten om de burger te bereiken, af te stemmen op het belang van het initiatief en de budgettaire gevolgen.

Bovendien onderhoudt de Commissie in het kader van de interinstitutionele opzet reeds nauwe betrekkingen met de twee raadgevende comités.

115. Openbare raadplegingen met betrekking tot de prioritaire initiatieven van het werkprogramma van de Commissie (bijlage I) moeten in alle EU-talen worden vertaald. Alle andere openbare raadplegingen moeten beschikbaar zijn in het Engels, het Frans en het Duits. Er moeten extra vertalingen worden gemaakt voor openbare raadplegingen waarvoor brede publieke belangstelling bestaat. Dezelfde criteria als die welke worden gebruikt om initiatieven als “belangrijk” te bestempelen in het kader van instrument 6 van de richtsnoeren voor betere regelgeving kunnen worden gebruikt om te beoordelen of voor een initiatief brede publieke belangstelling bestaat. Deze criteria zijn: de aard van de geplande handeling, de beleidsinhoud, de verwachte effecten, het politieke belang van het initiatief en het onderwerp ervan. De Commissie is echter van mening dat bij deze beoordeling altijd een zekere flexibiliteit nodig is. De Commissie is transparant over de talenregeling die in de openbare raadplegingen moet worden gebruikt.

De Commissie is van oordeel dat er geen bewezen strikte correlatie tussen de beschikbaarheid van meerdere talen en het aantal ontvangen reacties is.

Aanbeveling 4 – Taalregelingen en vragenlijsten

Eerste bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

Openbare raadplegingen met betrekking tot de prioritaire initiatieven van het werkprogramma van de Commissie (bijlage I) moeten in alle EU-talen worden vertaald. Alle andere openbare raadplegingen moeten beschikbaar zijn in het Engels, het Frans en het Duits. Er moeten extra vertalingen worden gemaakt voor openbare raadplegingen waarvoor brede publieke belangstelling bestaat. Dezelfde criteria als die welke worden gebruikt om initiatieven als “belangrijk” te bestempelen in het kader van instrument 6 van de richtsnoeren voor betere regelgeving kunnen worden gebruikt om te beoordelen of voor een initiatief brede publieke belangstelling bestaat. Deze criteria zijn: de aard van de geplande handeling, de beleidsinhoud, de verwachte effecten, het politieke belang van het initiatief en het onderwerp ervan. De Commissie is echter van mening dat bij deze beoordeling altijd een zekere flexibiliteit nodig is. De Commissie is transparant over de talenregeling die in de openbare raadplegingen moet worden gebruikt.

Tweede bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.**

De Commissie vertaalt de vragenlijsten van openbare raadplegingen voor belangrijke initiatieven en raadplegingswebpagina's al in alle EU-talen. De vertaling in alle officiële talen van de belangrijkste raadplegingsdocumenten voor alle prioritaire initiatieven en initiatieven waarvoor brede publieke

belangstelling bestaat, zou de middelen van de Commissie echter aanzienlijk onder druk zetten, zou niet in overeenstemming zijn met het beginsel van zuinigheid en zou het besluitvormingsproces verder vertragen. Indien zulks evenredig of relevant is, kan de Commissie overwegen andere begeleidende documenten te vertalen.

Derde bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Commissie beveelt reeds als beste praktijk aan gespecialiseerde vragenreeksen voor de beoogde belanghebbenden op te nemen.

117. De Commissie erkent het belang van controles in verband met de informatie en technologie voor online raadplegingen en is voortdurend bezig met het verbeteren van de voorzieningen om risico's in verband met technologie te beperken. Voortdurend verbeterde maatregelen voor kwetsbaarheidsbeheer en monitoring van de beveiliging van de aanwezigheid van de Commissie op internet en de voorzieningen die zijn ingevoerd voor de openbare raadplegingen via het "Geef uw mening"-platform gaan in deze richting.

De Commissie zet zich in voor de bescherming van persoonsgegevens, wat een grondrecht is.

Aanbeveling 5 – Gegevensverwerking en -beveiliging

De Commissie is zich bewust van het belang van de bescherming van het openbareraadplegingsproces tegen manipulatie van de resultaten en hanteert hoge normen voor de verwerking en beveiliging van gegevens op dit gebied.

Eerste bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Commissie zal systematisch controles van de bijdragen aan openbare raadplegingen verrichten om verslag uit te brengen over afwijkende situaties en gedragingen (detectie van cyberaanvallen, duplicatie van IP-adressen, detectie van georkestreerde campagnes) door gebruik te maken van de internetbeveiligingsmaatregelen en de analyses in verband met de raadpleging. Afwijkende situaties en gedragingen zullen worden gesignaleerd in het bij de raadpleging horende feitelijke verslag. De Commissie heeft een systeem opgezet om hoge normen op het gebied van gegevensverwerking en -beveiliging te ondersteunen.

Sinds 24 juli 2018 moeten respondenten van de openbare raadplegingen die op het "Geef uw mening"-portaal worden gepubliceerd een authenticatiemechanisme (EU Login) gebruiken.

Het authenticatiemechanisme van de Commissie en de captcha vormen belangrijke maatregelen om de raadplegingen tegen manipulatie te beschermen. De technologische vooruitgang schept echter mogelijkheden om deze maatregelen te omzeilen.

De Commissie benadrukt dat het van groot belang is om een evenwicht te bewaren tussen hoge beveiligingsnormen en gemakkelijke deelname aan de raadplegingen.

Tweede bullet: **De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Europese Commissie heeft analyses geïntroduceerd van de via het "Geef uw mening"-portaal gehouden raadplegingen, die onder meer betrekking hebben op de detectie van georkestreerde campagnes, clustering per nationaliteit, geïdentificeerde categorieën en items, binnen de beperkingen van de technische informatie die voor deze doeleinden beschikbaar en inzetbaar is en met inachtneming van de kaders voor de bescherming en beveiliging van persoonsgegevens. Deze maatregelen worden voortdurend geactualiseerd om de technologische vooruitgang te benutten en met het oog op een doelmatig ontwerp van de vragenlijsten.

118. De Commissie benadrukt dat het samenvattend feitelijk verslag volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving niet verplicht is.

Aanbeveling 6 – Feedback voor respondenten

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie beveelt al aan feitelijke informatie (samenvattende feitelijke verslagen, bijdragen aan raadplegingen) over de inbreng van belanghebbenden te publiceren om transparantie te waarborgen. Samenvattende verslagen, die de resultaten van alle raadplegingsactiviteiten in verband met een bepaald initiatief samenvatten, worden ook gepubliceerd.

Bovendien onderzoekt de Commissie technische oplossingen om de transparantie met betrekking tot de uitkomst van publieke raadplegingen te verbeteren in de context van de verdere ontwikkeling van het “Geef uw mening”-portaal. Deze feedback wordt op de website van de Commissie ter beschikking van de deelnemers gesteld.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V “Financiering en administratie van de Unie”, die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, met ondersteuning van Dennis Wernerus, kabinetschef, en Diane Tinnemans en Carmen Schnell, kabinetsassistenten; Margit Spindelegger, hoofdmanager; Rogelio Abarquero Grossi, taakleider; Michael Spang, hoofdcontroleur; Bernadett Soos-Petek, Attia Horvay-Kovacs, Anzela Poliulianaite en Vesna Ogriz, controleurs. Borja Cruselles De Muller, stagiair. Mark Smith verleende taalkundige ondersteuning. Emanuele Fossati en Zsolt Varga verleenden IT-ondersteuning. Paul Haschka en Bogomil Kovachev verleenden statistische ondersteuning. Elisa Gómez, Horst Fischer, Jesús Nieto Muñoz en Ivo Koppelmaa verleenden kwaliteitsondersteuning. Valérie Tempez-Erasmi en Manuela Magliocca verleenden secretariële ondersteuning.



Van links naar rechts: Jesús Nieto Muñoz, Zsolt Varga, Rogelio Abarquero Grossi, Carmen Schnell, Annemie Turtelboom, Manuela Magliocca, Margit Spindelegger, Dennis Wernerus, Anzela Poliulianaite.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	10.4.2018
Officiële verzending van ontwerpverslag aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	6.6.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	16.7.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.8.2019

© Europese Unie, 2019.

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

NL	PDF	ISBN 978-92-847-3428-3	doi:10.2865/74947	QJ-AB-19-012-NL-N
NL	HTML	ISBN 978-92-847-3398-9	doi:10.2865/722082	QJ-AB-19-012-NL-Q

In dit speciaal verslag gaan wij na of de Commissie er met haar openbare raadplegingen in slaagt om burgers te bereiken en hun bijdragen te benutten. Wij namen de opzet van het kader van de Commissie onder de loep, onderzochten de manier waarop de Commissie een bepaald aantal openbare raadplegingen had voorbereid en uitgevoerd, en bekeken hoe zij informatie heeft verstrekt over de raadplegingswerkzaamheden en deze heeft benut. Wij analyseerden belangrijke documenten, beoordeelden een steekproef van door de Commissie georganiseerde openbare raadplegingen en hielden een perceptie-enquête om de tevredenheid van deelnemers aan openbare raadplegingen te bepalen.

Daarbij constateerden wij dat zowel de uitvoering van de openbare raadplegingen van de Commissie in onze steekproef als de perceptie van de deelnemers over het algemeen bevredigend was. Wij kwamen tot de conclusie dat het kader van de Commissie voor openbare raadplegingen van hoge kwaliteit is, maar dat haar activiteiten om burgers te bereiken moeten worden verbeterd.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors