

ANDERS EN BETER CONSULTEREN: EEN PRIORITEIT VOOR HET VLAAMSE WETGEVINGSBELEID

Peter Van Humbeek (*)

Sociaal Economische Raad van Vlaanderen
Universiteit Antwerpen

ICW Working Paper – Februari 2010

Hoofdpijnen

Consultatie vervult in veel beleidsprocessen een onvervangbare rol. Met name om met feiten en cijfers en door toetsing van het maatschappelijk draagvlak de kwaliteit van beleidsbeslissingen te vergroten. Daarom is er in veel landen een expliciet consultatiebeleid. In Vlaanderen is dat er niet. Dat is te merken aan de manier waarop de meeste formele consultaties verlopen: vaak pas zeer laat in beleidsprocessen, met korte deadlines, dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien. Informeel overleg met belangen- en lobbygroepen is er wel, maar het verloopt ondoorzichtig en ongestructureerd en leidt gemakkelijk tot 'regulatory capture'. De Vlaamse regering heeft de afgelopen jaren maatregelen genomen die kunnen bijdragen aan de versterking en verbetering van consultatieprocessen, zoals de hervorming van het strategisch adviesstelsel en de invoering van reguleringsimpactanalyse (RIA). Maar het concrete resultaat op het terrein blijft nog gering. Oplossingen om de consultatiepraktijk te verbeteren die ook werken, vergen procesdenken in plaats van proceduredenken, en moeten zich richten op een aanpassing van de cultuur en de inventies van beleidsmakers. Dit vergt tijd, maar een betere planning van beleidsprocessen, benutting van de beschikbare kennis en een goede toewijzing van taken en verantwoordelijkheden kunnen wellicht al op korte termijn een groot verschil maken. In elk geval zijn maatregelen nodig wil Vlaanderen de doelstelling van het Pact 2020 realiseren om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen, en de transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding te verzekeren.

(*) Peter Van Humbeek is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en is als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Universiteit Antwerpen (UA). Hij is tevens bestuurslid van onder meer het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving en van het Vlaams Evaluatieplatform en voormalig adviseur van de Kenniscel Reguleringsmanagement bij de diensten van de Minister-president. Deze working paper bouwt voort op een evaluatie door de SERV van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid (SERV, 2010b). Commentaren worden sterk gewaardeerd.

To CONSULT, v.i. To seek another's approval of a course already decided on.

Ambrose Bierce, Devil's Dictionary, 1906

**ANDERS EN BETER CONSULTEREN :
EEN PRIORITEIT VOOR HET VLAAMSE WETGEVINGSBELEID**

INHOUDSTAFEL

1.	SAMENVATTING	4
2.	INLEIDING	5
3.	CONSULTATIE VAN BELEID EN WETGEVING	8
3.1.	Wat, hoe en waarom	8
3.2.	Randvoorwaarden.....	9
4.	CONSULTATIE VAN BELEID EN WETGEVING IN VLAANDEREN	10
4.1.	Adviesraden en de Vlaamse regelgevingsprocedure	10
4.2.	Reguleringsimpactanalyse (RIA)	12
4.3.	Beleid duurzame ontwikkeling.....	13
5.	CONCLUSIES EN RESULTATEN VAN EVALUATIESTUDIES.....	15
5.1.	Conclusies van evaluaties	15
5.2.	Bespreking van enkele evaluatiestudies	15
5.3.	Recente wijzigingen en beleidsbeslissingen	19
6.	GROEIENDE MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE STEUN VOOR VERANDERING.....	25
6.1.	Strategische adviesraden.....	25
6.2.	Andere stakeholders en experts	28
6.3.	Vlaamse administratie	29
6.4.	Vlaams parlement.....	30
6.5.	Vlaamse regering.....	30
7.	INTERMEZZO: CONSULTATIE EN DOORLOOPTIJDEN.....	31
7.1.	Is consultatie oorzaak van vertraging?	31
7.2.	Of leidt anders en beter consulteren net tot versnelling?	32
7.3.	Ter vergelijking: versnelling van investeringsprojecten.....	34
8.	ANDERS EN BETER CONSULTEREN	37
8.1.	Uitgangspunten en randvoorwaarden voor hervormingen.....	37
8.2.	Voorstellen	38
9.	REFERENTIELIJST	45
10.	BIJLAGE: RICHTLIJNEN EN HULPMIDDELEN VOOR CONSULTATIE	50
10.1.	Europese minimumnormen	50
10.2.	Checklist voor een consultatieplan (Canada)	51
10.3.	Voorbeeld van een consultatiehandleiding (Ierland)	55
10.4.	Handleidingen consultatietechnieken.....	55

1. SAMENVATTING

In moderne opvattingen over goed bestuur is consultatie van stakeholders een centrale pijler. De voordelen van consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Daarom is er in veel landen en door internationale instanties gewerkt aan consultatierichtlijnen en voeren meerdere landen een consultatiebeleid.

Vlaanderen heeft vandaag geen echt consultatiebeleid. Qua waarborgen voor transparantie en participatie in beleids- en regelgevingsprocessen hinken we internationaal achterop. Ook de beleidspraktijk is sterk voor verbetering vatbaar: consultaties gebeuren vaak pas zeer laat in beleidsprocessen, met korte deadlines, dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien, en overwegend op steeds dezelfde manier.

De Vlaamse regering heeft de afgelopen jaren maatregelen genomen die kunnen bijdragen aan de versterking en verbetering van consultatieprocessen, zoals de hervorming van het strategisch adviesstelsel en de invoering van reguleringssimpactanalyse (RIA). Vlaamse regering engageerde zich bovendien om ervoor te zorgen dat consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging. Die normen van de Europese Commissie zijn inderdaad een goede benchmark. Bovendien zijn er verspreid stilaan goede voorbeelden van bijvoorbeeld het werken met conceptnota's (groenboeken, witboeken) of het gebruik van nieuwe consultatiemethoden. Mee daardoor neemt de maatschappelijke, ambtelijke en politieke steun voor verbetering van de consultatiepraktijk toe. Het concrete resultaat op het terrein blijft echter nog gering. Eén van de meest hardnekkige problemen is dat consultaties te laat in de besluitvorming plaatsvinden. Consultatie wordt in dat geval een formalistische, rituele verplichting om liefst bevestiging te verkrijgen voor wat al werd beslist, en niet gebruikt als hulpmiddel om beter te beslissen.

De vastgestelde problemen zijn ons inziens geen gevolg van manifeste onwil. Ook niet van een miskening door politici van de meerwaarde van inspraak in besluitvormingsprocessen. Wel van een afweging ten opzichte van andere waarden die beleidsmakers belangrijk vinden, waaronder de snelheid van de besluitvorming, de nood aan conflictbeheersing binnen een regeringscoalitie en het imago van 'krachtdadige bestuurders' dat men nastreeft. Finaal dus van cultuur en incentives. Wij denken daarom dat er niet veel bereikt kan worden via verdere juridisering en nieuwe wettelijke regels en procedures, als die al politiek haalbaar zouden zijn. We menen dat er meer te halen valt door te erkennen (1) dat ook de uitvoering van consultaties een kost heeft, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse en consultatie; (2) dat zonder politiek commitment en zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden iedere consultatie mislukt, maar dat cultuurverandering tijd vergt; (3) dat consultatie maatwerk is: elk besluitvormingsproces is uniek, waardoor ook consultatie context- en tijdsgebonden is; (4) dat formalisme moet worden vermeden: participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en onderwerpen moeten afgestemd zijn op het vraagstuk in kwestie en op de beleidsruimte die er (nog) is.

Oplossingen om de consultatiepraktijk te verbeteren die ook werken, moeten aanhaken bij het inzicht dat een wijziging van proceduredenken naar procesdenken nodig is. Drie voorstellen die op korte termijn al verschil kunnen maken zijn:

- *een betere planning van beleidsprocessen, via het gebruik van roadmaps.* De voorbereiding van beleid, regelgeving en investeringen moet telkens worden gezien als een project, waarvoor steeds een gedegen projectvoorbereiding en -planning van de belangrijkste processtappen nodig zijn. Die planning zou telkens neergeschreven moeten worden in een roadmap met kennisgeving aan parlement en publiek.
- *Benutting van de beschikbare kennis om capaciteit op te bouwen.* Consultatie goed vormgeven en uitvoeren is geen eenvoudige opgave. Beschikbaarheid van relevante kennis en praktische begeleiding of advies zijn van belang, evenals richtlijnen en handleidingen, opleiding, goede voorbeelden en netwerken van mensen die consultatieprocessen in de praktijk uitvoeren.
- *Verantwoordelijkheden vastleggen.* Vakministers en hun diensten moeten gestimuleerd worden om hun processen op orde stellen en daarvoor primair verantwoordelijkheid te dragen. 'Anders en beter consulteren' moet bovendien horizontaal, over beleidsdomeinen heen, worden gecoördineerd en aangestuurd.

2. INLEIDING

Betere regelgeving en beter bestuur zijn belangrijk voor de vitaliteit van de economie en voor de levenskwaliteit van burgers. Om die reden is 'betere regelgeving' een belangrijk onderdeel van bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen voor de bevordering van het investeringsklimaat¹, van de Europese Lissabonstrategie en van de nationale actieprogramma's van de EU-lidstaten ter implementatie van die strategie. Ook in Vlaanderen is 'betere regelgeving' een belangrijk onderdeel van de toekomststrategie in 'Vlaanderen in Actie' (VIA), het Pact 2020 en het werkgelegenheids- en investeringsplan (WIP).

De meeste OESO-landen werken vandaag aan de verbetering van de kwaliteit van hun regelgeving en beleidsbeslissingen. Onder impuls van Europa en OESO-studies en OESO-reviews convergeren landen naar 'nationale reguleringsystemen'. Die bevatten beleidsmaatregelen gericht op zowel de voorraad bestaande regels als op de instroom aan nieuwe regels. Beheer van de voorraad en van de instroom vereist bovendien een expliciete beleidsstrategie en de opbouw van structuren en institutionele capaciteit. Die vier componenten vormen de kern van de OESO-richtlijnen voor betere regelgeving (zie kader 1).

Kader 1: Componenten van een 'National Regulatory System'²

- I. Build a regulatory management system that can lead the reforms, monitor the quality of the national regulatory system, and promote good regulation tools throughout the entire public sector.
 - Explicit medium-term regulation strategy and policy (5 years), principles of regulatory quality and monitoring of the progress
 - Engines of reform such as a regulatory management unit at the center of government and ex post evaluation of better regulation strategy and policy
 - Political support, a responsible minister, inter-governmental co-ordination and parliamentary oversight
- II. Build the capacities and institutions to carry out good regulation
 - Trained and skilled regulators who understand how to implement "better regulation" tools
 - One-stop shops and regulatory registries, preferably electronic and online
 - Compliance, enforcement, appeals
- III. Improve the quality of new regulations (the continuing flow of new laws and other regulations)
 - Forward planning of regulatory activities and due process reforms
 - Systematic use of RIA
 - Transparency, communication and stakeholder consultation
- IV. Upgrade quality of existing regulations (the huge stock of existing laws and other regulations)
 - Targeted simplification, administrative burden reduction, codification
 - Broad-based reforms (Standard Cost Model approach, Regulatory Guillotine)
 - Rolling programs of review of targeted sectors

Binnen het beleid en de instrumenten voor betere regelgeving en beter bestuur neemt consultatie een belangrijke plaats in. In meerdere landen is immers vastgesteld dat de kwaliteit van het beleid en de wetgeving spectaculair kunnen verbeteren door meer mogelijkheden te bieden aan stakeholders om vroegtijdig kennis te nemen van ontwerp teksten en om suggesties voor verbetering te formuleren. Omgekeerd blijkt een gebrek aan consultatie vaak een belangrijke oorzaak of verklaring voor slechte regelgeving en beleidsbeslissingen³. De aanwezigheid van waarborgen voor betekenisvolle consultatie in beleidsprocessen en de manier waarop ze in de praktijk verlopen, zijn dan ook steeds weerkerende aandachtspunten in vergelijkende studies en peer reviews van het wetgevingsbeleid en in internationale richtlijnen voor betere regelgeving⁴.

¹ OESO (2009e)

² Jacobs (2007b), OECD (2006b), OECD (2002), OECD (2005a) en OECD (2006a).

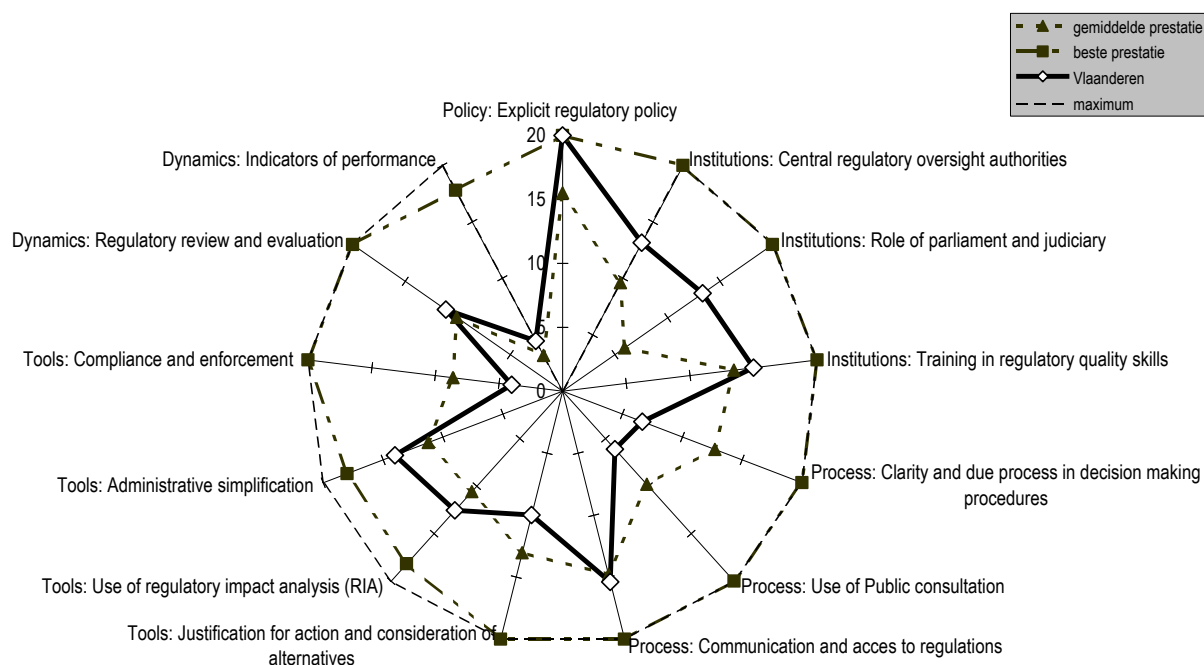
³ De OESO (2009e)

⁴ De *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making* uit 1995 bijvoorbeeld bevat onder meer de vraag of "alle belanghebbenden te kans hebben gehad om hun visie uiteen te zetten (openheid en transparantie door overleg en consultatie)".

Uit de resultaten van internationaal benchmarking onderzoek, blijkt dat de achterstand van Vlaanderen op dit punt aanzienlijk is. Qua beleid en waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen hinkt Vlaanderen achterop⁵. Ter illustratie tonen we in figuur 1 op basis van informatie uit een enquête die door de OESO werd afgenomen in 2005. In de figuur wordt de prestatie van Vlaanderen op dertien componenten van een nationaal reguleringssysteem vergeleken met het gemiddelde van alle OESO-landen en met de hoogste score van alle OESO-landen. Voor transparantie van de besluitvorming en het gebruik van consultatiemechanismen bij de opmaak van beleid en regelgeving scoort Vlaanderen ver onder het landengemiddelde en is de achterstand tegenover de toplanden zeer groot. De situatie blijkt vier jaar later niet echt verbeterd te zijn. Dat blijkt uit de informatie die de OESO verzamelde voor 'government at a glance'. België (en Vlaanderen, aangezien de informatie niet enkel slaat op het federale niveau en de situatie op het vlak van consultatie weinig verschilt tussen de overheden in België) bevindt zich, ondanks de vooruitgang tussen 2005 en 2008 als gevolg van de invoering van reguleringssimpactanalyse in Vlaanderen (zie verder), voor de synthetische indicator 'formele consultatieprocessen' aan de staart van de OESO-landen (zie figuur 2).

In deze *ICW Working Paper* leggen we uit waar de achterstand van Vlaanderen zit, en wat er kan gebeuren om de situatie te verbeteren. De paper is als volgt gestructureerd. Na een korte algemene introductie over consultatie van beleid en regelgeving (deel 3), bespreken we de manier waarop consultatie van beleid en regelgeving in Vlaanderen is vorm gegeven (deel 4). Vervolgens overlopen we de conclusies van een aantal evaluatiestudies, alsook n de recente wijzigingen en beleidsbeslissingen die daarvan het gevolg zijn geweest (deel 5). Deel 6 gaat in op de groeiende politieke en maatschappelijke steun voor hervormingen. Deel 7 is een intermezzo over de link tussen consulteren en doorlooptijden. Deel 8 tot slot bevat enkele voorstellen voor de verbetering van het Vlaamse consultatiebeleid. We hopen dat onze analyse en voorstellen het debat kunnen aanzwengelen en kunnen bijdragen tot reële verbeteringen van de consultatiepraktijk.

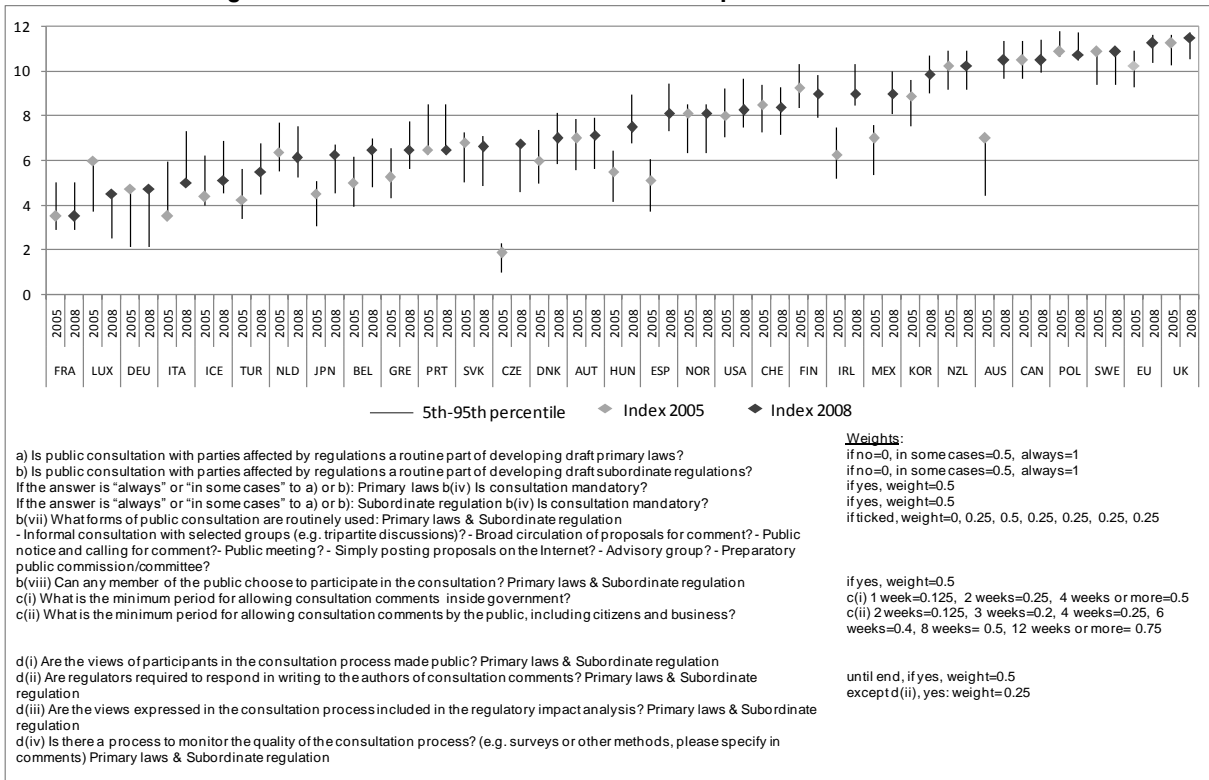
Figuur 1: Relatieve score van Vlaanderen voor het wetgevingsbeleid (2005)



Bron: SERV (2007) op basis van OECD (2006b).

⁵ Cordova en Jacobs (2004), SERV (2007a)...

Figuur 2: kwaliteit van de formele consultatieprocessen in OESO-lidstaten⁶



See Question 9/2008 OECD Regulatory Indicators Questionnaire

⁶ OECD (2009a).

3. CONSULTATIE VAN BELEID EN WETGEVING

3.1. Wat, hoe en waarom

De OESO omschrijft consultatie van beleid en wetgeving als volgt: *“It involves actively seeking the opinions of interested and affected groups. It is a two-way flow of information, which may occur at any stage of regulatory development, from problem identification to evaluation of existing regulation. It may be a one-stage process or, as it is increasingly the case, a continuing dialogue.”*⁷ Uit deze omschrijving van de OESO blijkt dat consultatie op verschillende tijdstippen in het regelgevingsproces en op verschillende manieren kan gebeuren: gaande van eenmalig in het proces tot min of meer continu in alle fasen van de besluitvorming, en gaande van informele consultaties tot gerichte bevraging van doelgroepen, laagdrempelige mogelijkheden om suggesties te uiten, openbare onderzoeken, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen, raadpleging van overleg- en adviesraden (die vaak eveneens een of meerdere van de voorgaande vormen hanteren om hun adviezen voor te bereiden), enz. Ook combinaties van methoden zijn uiteraard mogelijk.

Consultatie of het betrekken van doelgroepen bij de voorbereiding van beleid en regelgeving heeft meerdere voordelen (zie kader 2). De Europese Commissie onderscheidt daarbinnen twee belangrijke redenen⁸. Ten eerste bieden consultaties democratische legitimatie aan beleid en regelgeving (zie Witboek Europese governance). Het sociaal kapitaal (waarin sociale participatie een belangrijke rol speelt) is bovendien van doorslaggevend belang voor een goede, doelmatige werking van de democratie⁹. Ten tweede vormt consultatie een belangrijk onderdeel van een zorgvuldig voorbereidingproces van beleid en regelgeving (zie Actieplan voor betere regelgeving).

Kader 2: Voordelen van consultaties in beleids- en regelgevingsprocessen

Participatie en consultatie

- Dragen bij tot de transparantie in de totstandkoming van reglementering en tot de openheid van het democratische besluitvormingsproces. Het verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen.
- Maken het mogelijk de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten. Doelgroepen kunnen immers een belangrijke inspiratiebron zijn voor alternatieve beleidsinzichten. Ze kunnen ook helpen om de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid in te schatten, en om aspecten zoals eenvoud, toegankelijkheid en samenhang tussen diverse regelgeving te bewaken.
- Bevorderen de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert.
- Kunnen ook leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen. Daardoor krijgen vormen van zelfregulering door de doelgroepen meer kans, en ontstaat een forum om ook andere problemen aan te kaarten.
- Bevorderen de externe focus van publieke organen, op de behoeften van het publiek;
- Blijken centrale determinanten van institutionele kwaliteit en zo mee bepalend te zijn voor het vertrouwen in de overheid en voor het investeringsklimaat.
- Brengen het beleid dichterbij de burger en versterken individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving; Ze versterken daardoor het sociaal kapitaal en de democratische legitimatie van beleid en regelgeving.

In de wetenschappelijke literatuur¹⁰ worden meer doelstellingen van consultatie onderscheiden: (1) verbetering van de informatievoorziening aan de wetgever over bedoelde en onbedoelde effecten van voorgenomen regelgeving (*empirische functie*); (2) controleren van de deugdelijkheid van de ambtelijke voorbereiding van beleid en regelgeving (*controlerende functie*); (3) in beeld brengen van potentiële alternatieven voor en in wetgeving (*beleidsanalytische functie*); (4) in kaart brengen van verschillende belangen en het identificeren van draagvlak met het oog op verinnerlijking van normen en beïnvloeding van nalevingsgedrag (*democratische functie*); (5) voorlichting aan uitvoeringsorganisaties en publiek (*notificerende functie*).

⁷ OECD (2007).

⁸ European Commission (2002b).

⁹ Putnam, D.R. (1993).

¹⁰ Zie bv. Popelier e.a. (2007).

3.2. Randvoorwaarden

De voormelde voordelen van consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Zoniet kunnen consultaties ook worden misbruikt of strategisch gebruikt¹¹, bijvoorbeeld louter ter legitimatie van reeds beslist beleid ("we hebben geconsulteerd" als alibi om de eigen visie door te drukken). Zij kunnen (gebruikt worden om) de besluitvorming te vertragen. Zij kunnen leiden tot ongewenste uitkomsten als gevolg van slecht vormgegeven of uitgevoerde consultaties¹² of van 'consultation fatigue' (consultatiemoehheid) door overbevraging of overdaad aan informatie, enz.

Om te vermijden dat consultatie ineffectief is, hoge kosten met zich meebrengt voor zowel de overheid als de doelgroep, of leidt tot vertragingen in de besluitvorming, is er in veel landen en door internationale instanties gewerkt aan consultatierichtlijnen en voeren meerdere landen een 'consultatiebeleid'. Kader 3 vat de onderdelen van zo'n beleid samen. Als bijlage bij deze Working Paper zijn ter illustratie enkele bestaande richtlijnen en hulpmiddelen opgenomen, waaronder de EU-minimumstandaarden voor consultatie die internationaal maatgevend zijn geworden

Kader 3: 'Best practice' onderdelen van een consultatiebeleid¹³

The government should develop and implement a mandatory consultation policy, based on international practice and e-government tools, that lays out goals, standard methods, and an implementation plan:

Consultation Policy

- Adopt a ministerial consultation policy that establishes a minimum standard of consultation ministry-wide
- Create a standardized format for consultation documents, such as a summary of policy goals, main issues and options, to permit easier access by stakeholders
- Make consultation accessible to all businesses and stakeholders

Method of consultation

- Build a unique website for publication and consultation on draft regulations and decisions. Publish open public consultations that are announced at a 'single access point'
- Create an Advisory body as a permanent consultation channel for decisions
- Develop focus groups and test panels to discuss draft decisions and regulations.

Timing and response to consultations

- Require consultation early in policy development, before drafting is done, to improve the quality of documents submitted to Ministers
- Provide sufficient time for response. Staff should allow at least eight weeks for responses to written public consultations
- Receipt of contributions should be acknowledged.
- Results of open public consultation should be displayed on websites linked to a single access point on the internet.
- Ministerial reactions to stakeholder comments should be summarized in the final policy decision.

¹¹ Zie Bekkers e.a. (2004).

¹² Zoals onevenwichtige consultatie die leidt tot 'regulatory capture', of onvoldoende informatie waardoor "inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht".

¹³ Jacobs (2007b).

4. CONSULTATIE VAN BELEID EN WETGEVING IN VLAANDEREN

In Vlaanderen is de consultatiepraktijk voor beleid en regelgeving grotendeels geïnstitutionaliseerd in de vorm van adviesraden. Hun inbreng tijdens de besluitvorming is via het decreet op de strategische adviesraden en andere regelgeving verankerd in de regelgevingsprocedure. Verder vormt de consultatie van stakeholders ook een onderdeel van de reguleringssimpactanalyse (RIA) en van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. We bespreken dit hierna meer in detail.

Daarnaast voorzien specifieke besluitvormingsprocedures - onder meer als gevolg van de EG-inspraakrichtlijn 2003/35/EG en het Verdrag van Aarhus - geregeld in een openbaar onderzoek, al gaat het in die gevallen dikwijls om plannen en programma's of om (investerings)projecten, en minder over beleid en regelgeving. Bovendien is er in de praktijk ook heel wat ander formeel en informeel overleg, bijvoorbeeld het lobbywerk van belangengroepen bij kabinetten, maar ook het gestructureerd overleg met de sociale partners in VESOC over economie en werkgelegenheid, met de vakbonden en de koepels in onderwijs, of binnen leefmilieu met specifieke sectoren in het kader van het zgn. doelgroepenbeleid. Hierop gaan we nu niet expliciet in, al nemen we de relevante aspecten uit die bredere consultatiepraktijk wel mee in de latere analyse bij het formuleren van voorstellen.

4.1. Adviesraden en de Vlaamse regelgevingsprocedure

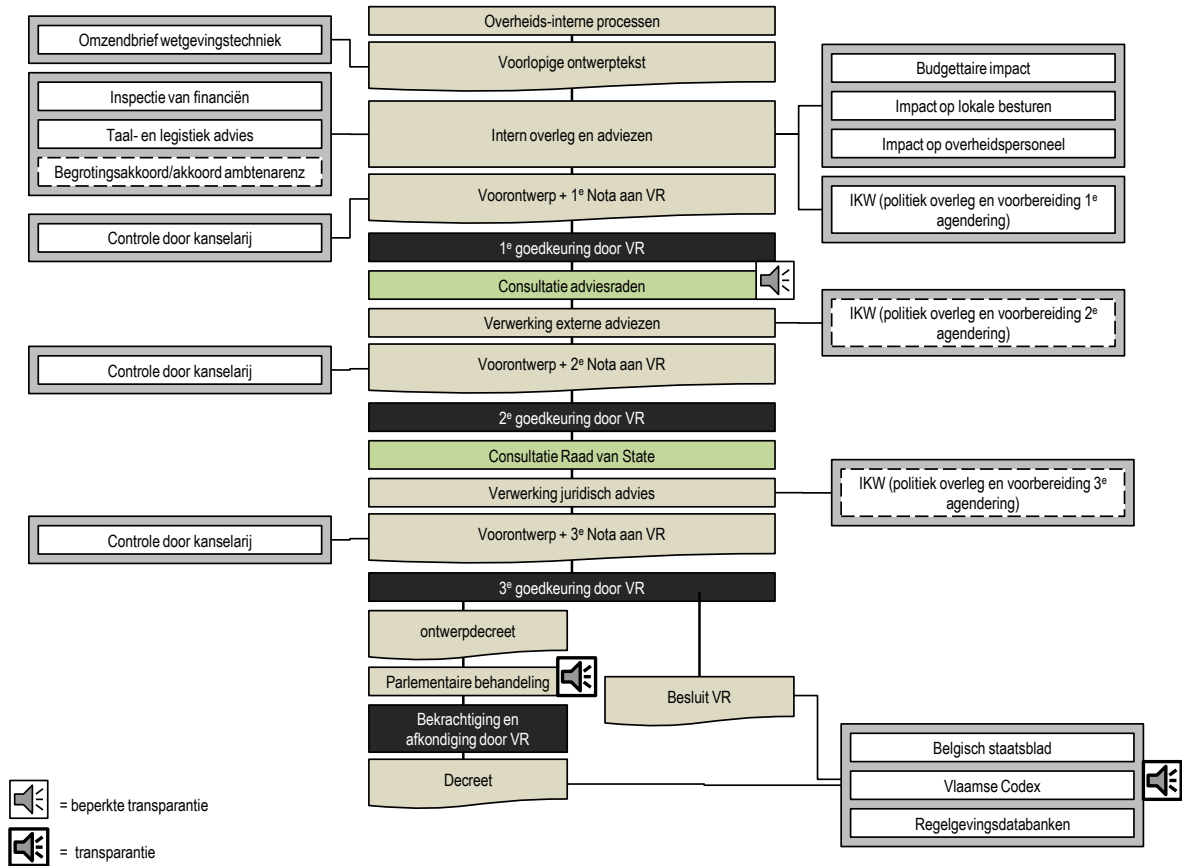
Figuur 3 vat de belangrijkste procedurestappen en kwaliteitswaarborgen in de huidige Vlaamse regelgevingsprocedure samen¹⁴. Tijdens de voorbereidingsfase wordt een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit voorbereid door de administratie of een kabinet. Als hulpmiddel bij de redactie van de wettekst zijn er de legistieke richtlijnen van de omzendbrief wetgevingstechniek. De ontwerp tekst wordt vervolgens verplicht voorgelegd voor legistiek en taalkundig nazicht door de cel juridische dienstverlening resp. de cel taaladvies van de afdeling kanselarij. Het bijbehorende voorstel van beslissing is onderworpen aan financiële en budgettaire toetsen en aan het advies van Inspectie van Financiën (en eventueel het begrotingsakkoord en het akkoord van ambtenarenzaken). Terwijl die interne adviezen en goedkeuringen in aanvraag zijn, worden meestal één of meer interkabinettenwerkgroepen (IKW's) georganiseerd. Die hebben tot doel de agendering aan de Vlaamse regering voor te bereiden, door informatie te verschaffen over het ontwerp van decreet aan de andere kabinetten en te trachten consensus te bereiken over het tekstvoorstel.

Nadat de Vlaamse regering de ontwerp tekst voor de eerste keer principiële goedkeuring volgt, volgt de verlichte raadpleging van een of meer adviesraden (bijvoorbeeld SERV, Vlor, MiNa-Raad, VRWI ...). Op basis van de adviezen wordt de ontwerp tekst eventueel aangepast. Afhankelijk van het belang van die aanpassingen kan opnieuw overleg in IKW volgen. De ontwerp tekst wordt vervolgens voor tweede principiële goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering met het oog op advisering door de Raad van State. Die dubbele principiële goedkeuring voorafgaand aan de definitieve goedkeuring, geldt enkel voor voorontwerpen van decreet en ontwerpen van strategische uitvoeringsbesluiten (zie verder bij de bespreking van de strategische adviesraden). Voor andere ontwerpbesluiten is er op enkele uitzonderingen na geen adviesplicht ten aanzien van de adviesraden en gebeurt de eerste principiële goedkeuring met het oog op de (ook voor ontwerpbesluiten verplichte) adviesvraag aan de Raad van State.

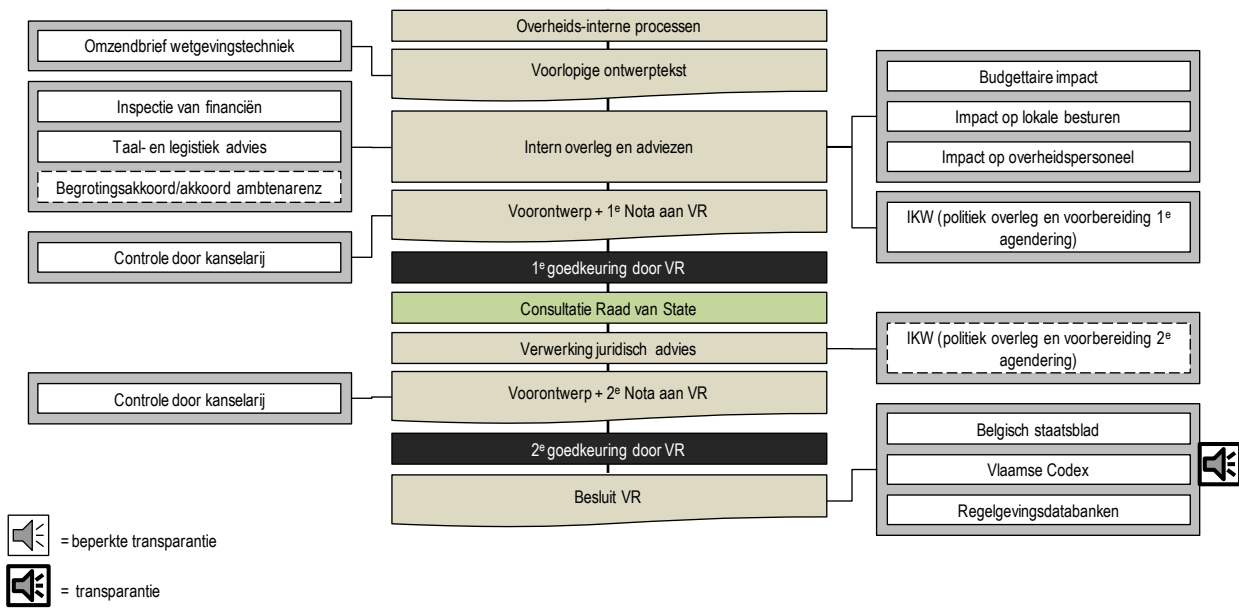
Na het advies van de Raad van State wordt de ontwerp tekst eventueel aangepast, met het oog op de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering. In geval van een voorontwerp van decreet, wordt het dan als ontwerp van decreet doorgestuurd naar het Vlaams Parlement. Na de parlementaire behandeling en goedkeuring wordt het decreet definitief en, na afkondiging door de Vlaamse regering, in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. In geval van definitieve goedkeuring van een ontwerpbesluit is het besluit meteen definitief en volgt de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

¹⁴ De regelgevingsprocedure wordt beschreven in de omzendbrief wetgevingstechniek. Ook het huishoudelijk reglement van de Vlaamse regering is van belang. Daarin zijn immers de vormvereisten van een nota aan de Vlaamse regering opgenomen. Een gedetailleerd overzicht is terug te vinden op <http://www.wetsmatiging.be/kwaliteitsvolle-regelgeving/hoe-maak-ik-kwaliteitsvolle-regelgeving/stroomschema.html>

Figuur 3: De regelgevingsprocedure in Vlaanderen
Decreten en strategische uitvoeringsbesluiten (huidige situatie)



Andere uitvoeringsbesluiten (huidige situatie)



4.2. Reguleringsimpactanalyse (RIA)

Een van de kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse regering in 2003 goedkeurde¹⁵, is dat goede regelgeving 'onderbouwd en overlegd' is: "Goede regelgeving is zorgvuldig voorbereid (...) Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overleg gepleegd."

In het Vlaamse wetgevingsbeleid wordt dit vooral geoperationaliseerd via de reguleringsimpactanalyse of RIA¹⁶. De 'gids kenmerken van goede regelgeving'¹⁷ van de Vlaamse overheid stelt terzake: "*RIA heeft ook een belangrijke rol in consultatieprocessen. Niet alleen biedt het een kader en structuur om bij de opmaak van een effectenrapport regelmatig consultaties van de betrokkenen te laten plaatsvinden. Effectenrapporten vergroten ook de effectiviteit van allerhande al bestaande inspraakprocedures omdat de implicaties van voorgenomen regelgeving veel duidelijker worden. RIA brengt de effecten van (alternatieve) beslissingen in kaart. De impact van de regelgeving wordt dus concreter. Daardoor neemt de belangstelling van de bevolking toe en verbetert de kwaliteit van de consultaties. (...)*".

Om doelgroepen blijvend te motiveren, zo stelt de gids 'kenmerken van goede regelgeving' verder, moet worden verzekerd dat de ontvangen bemerkingen daadwerkelijk in overweging worden genomen. "*Dat kan het best gebeuren door op een of andere wijze gemotiveerd verslag te geven van de ontvangen bemerkingen en van de redenen waarom er al dan niet rekening mee werd gehouden. Dat kan op individuele basis gebeuren of geglobaliseerd per doelgroep of per categorie opmerkingen, via de memorie van toelichting, de nota aan de Vlaamse regering, afzonderlijke verslagen, bijeenkomsten met de doelgroep, enz. Ook los van consultaties, is een goede motivering een kenmerk van goede regelgeving. Het houdt in dat er een argumentatie voor de uitkomst van de besluitvorming bestaat en dat die wordt bekendgemaakt.*"

Daartoe is concreet is voorzien dat in de RIA moet worden gerapporteerd over de consultaties bij de opmaak van de regelgeving. Met name moet worden gerapporteerd over de consultaties die intern (binnen de overheid) en extern (met stakeholders) hebben plaatsgevonden met het oog op de probleemanalyse, de uitwerking van de regelgeving, en de analyse van kosten en baten ("op welke manier werden de doelgroepen geconsulteerd en wat is hun mening over de voorgenomen regelgeving en haar effecten?"). In de RIA-handleiding zijn terzake aanvullende richtvragen opgenomen. De Vlaamse RIA-handleiding bevat ook richtlijnen en aandachtspunten gebaseerd op internationale voorbeelden (zie kader 4).

De RIA werd verankerd in de regelgevingsprocedure (zie figuur 4). Sinds 1 januari 2005 moet de voorbereiding voor de meeste regelgeving in principe worden gestructureerd rond een reguleringsimpactanalyse. Een ontwerpversie van de RIA moet worden voorgelegd voor RIA-advies aan de Dienst Wetsmatiging (samen met het legistiek advies en het taaladvies worden die drie adviezen het wetgevingsadvies genoemd). Op het moment van de agendering voor de 1^e principiële goedkeuring door de Vlaamse regering, moet de ontwerpregelgeving vergezeld zijn van een RIA-document dat als bijlage bij de nota aan de Vlaamse Regering moet worden gevoegd. Voor regelgeving waarvoor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse niet verplicht is, beperkt de nota aan de Vlaamse regering zich tot de motivering waarom er geen RIA werd opgemaakt. De RIA's worden in principe allemaal opgenomen in een publieke raadpleegbare databank op de website van de Dienst Wetsmatiging¹⁸.

¹⁵ Vlaamse regering (2003)

¹⁶ RIA is een werkwijze om op een goede manier beleidsproblemen te analyseren, doelstellingen te bepalen, beleidsopties te detecteren en verwachte effecten van alternatieve beleidsmaatregelen te vergelijken. De waarde van RIA ligt vooral in het begeleiden van het beleidsproces, met name om in transparant overleg met alle betrokkenen "de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde" te stellen. Voor meer toelichting bij RIA in Vlaanderen, zie bv. Van Humbeeck (2009b).

¹⁷ Dienst Wetsmatiging (2003)

¹⁸ <http://www.wetsmatiging.be/kwaliteitsvolle-regelgeving/waar-vind-ik-regelgeving/boordtabel-regelgeving-in-opmaak-en-ria-databank.html>

Kader 4: Richtlijnen en aandachtspunten voor consultatie (RIA-handleiding)¹⁹

Plan uw consultatie en consulter vroeg genoeg	Consulter tijdig. Anders kunt u de meerwaarde van consulteren niet ten volle realiseren. De consultatie hoeft overigens niet op één tijdstip te gebeuren, maar kan ook gefaseerd verlopen.
Maak consultatie transparant	Zorg dat de consultatie transparant en evenwichtig is, zodat ook minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen aan bod komen. Probeer zowel organisaties als onafhankelijke experts en individuen werkzaam in de betrokken sector te consulteren. Als u niet weet wie u best consulteert, kunt u contact opnemen met de strategische adviesraad van uw beleidsdomein. Die kan u verder helpen.
Kies een geschikte consultatiemethode	De consultatie zelf kan op verschillende manieren gebeuren: informele consultaties, gerichte bevraging van doelgroepen, openbare onderzoeken, webforums, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen, raadpleging van adviesraden, enz. De beste keuze zal afhangen van de kenmerken van het onderwerp en de doelgroep, en van de omstandigheden (ervaring, beschikbare tijd, wettelijke regels, ...).
Hou de drempel laag	Geef de doelgroep voldoende, toegankelijke en relevante informatie. Geef duiding bij het doel van de consultatie en bij de selectie van de doelgroep die u consulteert. Als u een consultatiedocument verspreidt, <ul style="list-style-type: none"> - zorg dan dat het duidelijk, beknopt en doelgericht is; - neem een lijst met vragen op; - als u kwantitatieve informatie vraagt, maak dan duidelijk dat u daarvan een onderbouwing verwacht om overdrijvingen van de kosten of baten te vermijden.
Maximaliseer de respons	Maak het de doelgroep gemakkelijk om te reageren; <ul style="list-style-type: none"> - gebruik elektronische hulpmiddelen; - - werk met een antwoordformulier; - - gebruik bij het ontwerpen van dat formulier de formulierenhandleiding en de formulierenchecklist; - - zorg voor minimale formaliteiten en administratieve lasten; - Trek voldoende tijd uit voor de doelgroep om te reageren; een goed minimum voor een consultatieperiode is 12 weken; - vermijd consultaties tijdens verlofperiodes, - en als dat niet mogelijk is, verleng dan de consultatieperiode; Vermijd dat consultatiemoedigheid ontstaat. Zorg voor een goede planning en hou rekening met de reeds lopende consultaties bij de doelgroep. Overleg zo mogelijk met collega's en de doelgroep over de agenda en timing.
Geef feedback	Analyseer de reacties zorgvuldig en zorg altijd voor een reactie en argumentatie. Bedenk dat de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken.

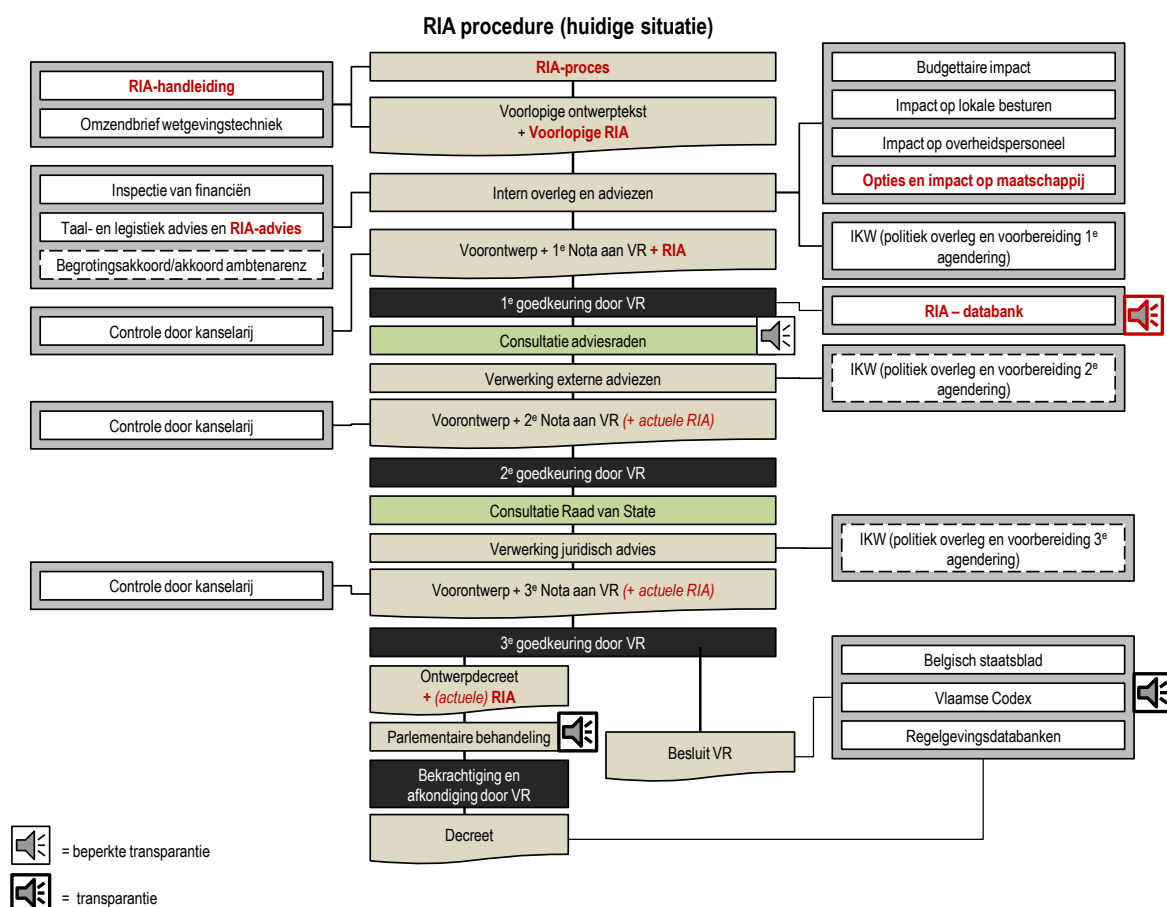
4.3. Beleid duurzame ontwikkeling

Tot slot kan het Vlaams beleid duurzame ontwikkeling worden vermeld. Onder meer de SERV en de Minaraad hebben in Vlaanderen de visie verspreid dat duurzame ontwikkelingsbeleid nauw verbonden is met beter bestuur²⁰. De reden is dat "duurzame ontwikkeling" geen eenduidig te operationaliseren beleidsconcept is. Het is in de eerste plaats een proces van maatschappelijke verandering. Wat duurzame ontwikkeling precies inhoudt, welke transitie nodig zijn en hoe die kunnen worden gerealiseerd, is bijgevolg voorwerp van maatschappelijke en dus politieke keuzes. Dat betekent dat 'duurzame ontwikkeling' nauw samenhangt met de kwaliteit van die maatschappelijke keuzes, en bijgevolg met de manier waarop keuzes worden gemaakt.

¹⁹ Dienst Wetsmatiging (2004b).

²⁰ SERV/Minaraad (2005).

Figuur 4: RIA in de regelgevingsprocedure



Een essentieel onderdeel van een beleid gericht op 'duurzame ontwikkeling' ligt dan ook in de verbetering van het maatschappelijk keuzeproces, met andere woorden van de kwaliteit van het beleid en van de beleidsprocessen. 'Duurzame ontwikkeling' vraagt daarin bijzondere aandacht voor (1) het streven naar synergie tussen het ecologische, sociale en economische; (2) de lange termijn en de internationale dimensie als kaders voor beleidsbeslissingen op korte termijn; (3) maximale samenwerking tussen alle betrokken beleidsdomeinen met actieve participatie van maatschappelijke actoren, zowel bij de vorming als bij de uitvoering van het beleid.

In dat kader is het Vlaams decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling onder meer bedoeld om "participatief beleid" te stimuleren. Het gaat om "beleid dat wordt gerealiseerd via een brede participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering". Dat beleid wordt geoperationaliseerd via projecten van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling waarmee de Vlaamse regering een stimulans wil geven aan projectwerking en aan geïntegreerd en interactief werken met het oog op beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en sterke betrokkenheid van externe stakeholders.

5. CONCLUSIES EN RESULTATEN VAN EVALUATIESTUDIES

5.1. Conclusies van evaluaties

Er zijn door of op initiatief van de Vlaamse regering zelf nog maar weinig (of geen?) evaluaties gebeurd van het consultatiebeleid en de consultatiepraktijk in beleids- en regelgevingsprocessen. De Vlaamse overheid houdt daarover ook weinig of geen informatie bij. Wel zijn er evaluaties geweest – de ene al meer uitvoeriger dan de andere – door onder andere de SERV, het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, internationale experts (Jacobs&Associates), en de OESO.

Alle resultaten wijzen in dezelfde richting en halen dezelfde pijnpunten aan: qua waarborgen voor transparantie en participatie in de beleids- en regelgevingsprocessen hinkt Vlaanderen internationaal achterop. Ook de consultatiepraktijk is sterk voor verbetering vatbaar: adviesraden worden vaak pas zeer laat in beleidsprocessen en met korte deadlines geconsulteerd, dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien. Andere vormen van consultatie worden weinig gebruikt. Van een echt consultatiebeleid is in Vlaanderen geen sprake. Hierna overlopen we de conclusies en aanbevelingen van enkele van die evaluaties.

5.2. Bespreking van enkele evaluatiestudies

SERV. Uit een literatuurstudie en een internationale benchmarking die de SERV in 2007 uitvoerde²¹, bleek dat de achterstand van Vlaanderen op het vlak van waarborgen voor transparantie en consultatie in de beleids- en regelgevingsprocessen aanzienlijk is (cf. supra). Ook de beleidspraktijk is volgens de SERV sterk voor verbetering vatbaar (zie kader 5): regelgevingsprocessen zijn in Vlaanderen ondoorzichtig en gesloten; consultaties gebeuren te laat, te weinig, binnen een te krappe tijdsspanne en niet steeds op de meest geschikte manier. De SERV kwam in een ander onderzoek tot de conclusies dat ook de gemiddelde kwaliteit van de RIA's nog steeds laag is: "Momenteel worden nog heel wat RIA's gemaakt louter omdat het verplicht is. Daardoor wordt er laat met het RIA-proces gestart. Het onderdeel in de RIA's over consultaties is doorgaans veel te summier"²².

De SERV beklemtoonde de nood aan "een daadwerkelijke en fundamentele verbetering van de transparantie, consultatie en verantwoording door de uitbouw van een echt consultatiebeleid en een nieuwe beleidscultuur". Een kernpunt moet volgens de SERV zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig moeten gebeuren, niet nadat de beslissingen de facto al zijn genomen: "Vandaag gebeuren consultaties doorgaans na de 1e principiële goedkeuring van een dossier door Vlaamse regering. Het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie ligt echter vóór die eerste principiële goedkeuring. Nadien is het politiek moeilijk om nog fundamentele wijzigingen aan te brengen, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden. Dat is niet alleen een verspilling van mensen en middelen doordat adviezen te weinig doorwerken, maar creëert ook een permanente conflictsfeer en een vertraging van de besluitvorming". De SERV wees erop dat in andere landen en op federaal niveau consultaties meestal plaatsvinden in de voorbereidingsfase van de regelgeving, voorafgaand aan de politieke besluitvorming.

Volgens de SERV vereisen verbetering van de consultatieprocessen een reëel politiek en ambtelijk draagvlak en een mentaliteitskentering. Er is immers een vrij ingrijpende aanpassing nodig van de heersende beleidscultuur en communicatielijnen, en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. "Die cultuur veranderen is niet eenvoudig, maar absoluut noodzakelijk om de nodige stappen voorwaarts te kunnen zetten".

²¹ Zie tevens SERV (2005a).

²² SERV (2006a)

Kader 5: Enkele vaststellingen uit onderzoek en de beleidspraktijk²³

- Inspraak komt dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces. Dat is in elk geval zo bij de formele raadpleging van de strategische adviesraden, die pas formeel worden geraadpleegd na de 1^e principiële goedkeuring door Vlaamse regering, op een moment dat het kantelpunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie voorbij is, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden.
- Minimumtermijnen voor advies en consultatie zijn relatief kort in vergelijking met andere landen (waar minimumtermijnen vaak rond 8 tot 12 weken liggen). Adviesraden worden bovendien regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermijn 5 dagen of 10 dagen al naargelang de adviesraad). Tijdens de vorige legislatuur (2004-2009) kreeg de SERV gemiddeld 27 dagen om een advies te geven. In het eerste jaar van de legislatuur was dit korter (gemiddeld 23 dagen). 28% van de adviesvragen viel in een vakantieperiode (kerstreces of zomerreces). In 2008 bedroeg dit aandeel zelfs 38%. Voor wetgevingsdossiers werd gemiddeld minder tijd gegeven om te adviseren dan voor andere dossiers, en voor decreten (24 dagen) minder dan voor besluiten (28 dagen). Voor 70 dossiers of 18% van de adviesvragen heeft de regering hoogdringendheid ingeroepen (adviestermijn 10 dagen of minder). Dit percentage lag voor decreten op 26% (1 op 4), en was in sommige jaren van de legislatuur nog hoger: 31% (1 op 3) in 2006-2007 en 2008-2009 en zelfs 47% (1 op 2) in 2004-2005²⁴.
- Consultatie van adviesraden verloopt ook om andere redenen vandaag niet optimaal. Zij worden dikwijls geconfronteerd met kleine dossiers en zijn periodiek overbelast door een gebrek aan planning van de regelgevingsagenda.
- Veel wetgeving en beleid komt tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie, terwijl ze inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten. De meest uitgewerkte regelingen bestaan in Zwitserland, Zweden, de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
- Het informele overleg met belangen- en lobbygroepen is ondoorzichtig en leidt gemakkelijk tot 'regulatory capture'.
- Consultatie en informatieuitwisseling is ook tussen en zelfs binnen beleidsdomeinen weinig uitgebouwd. Het gebeurt doorgaans pas in een zeer late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor bespreking op interkabinettenwerkgroepen wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt de afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk.
- Er wordt weinig gebruik gemaakt van het palet aan mogelijkheden en technieken om doelgroepen te consulteren. Er zijn goede voorbeelden. Maar die hangen dikwijls af van persoonlijk initiatief. In vergelijking met andere landen worden vooral mechanismen van *open consultatie* weinig gebruikt (bv. "notice and comment", internet, ...)²⁵. De beste voorbeelden kunnen worden gevonden in het Verenigd Koninkrijk, Canada, Denemarken, Polen en de Europese Commissie.
- De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist. De nieuwe vormen van consultatie missen ook vaak de nodige richtlijnen of waarborgen zodat ze niet altijd op een efficiënte, transparante en evenwichtige manier plaatsvinden.
- Nieuwe instrumenten om de transparantie te vergroten, zoals een publieke regelgevingsagenda of het gebruik van conceptnota's of witboeken zijn nog weinig ingeburgerd.
- De meeste RIA's maken tegenwoordig melding van consultatie van doelgroepen, maar slechts een minderheid van de RIA's geeft effectief inzicht geeft in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden gemaakt. Het deel consultatie maakt geen deel uit van de "verplichte" aandachtspunten in een RIA die de dienst wetsmatiging beoordeelt.
- Er is een gebrek aan feedback en motivering na de fase van advisering. Ministers bereiden gewoonlijk wel een reactie op de ontvangen adviezen voor, maar dit is ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering. Adviesraden en Parlement ontvangen deze reactie zelden van de regering.
- Het gebeurt frequent dat voorontwerpen van decreet die werden voorbereid door de administratie of op een ministerieel kabinet, uiteindelijk niet door de regering worden ingediend in het Parlement als ontwerp van decreet maar door parlementsleden als voorstel van decreet. Schattingen geven aan dat het gaat om ongeveer de helft van alle aangenomen

²³ Cordova en Jacobs (2004), SERV en Minaraad (2005), SERV (2007a), Van Humbeeck (2004, 2006a, 2006b), Popelier ea (2007), Van Damme en Brans (2008).

²⁴ Een nuancering bij deze cijfers is wel dat bij adviesvragen op 30 dagen een vraag om uitstel in de meeste gevallen wordt toegestaan door de bevoegde minister.

²⁵ In Nederland was de situatie lange tijd gelijkaardig, maar werd als gevolg van de aanhoudende negatieve kritiek in internationale doorlichtingen recent beslist om de komende twee jaar voor 10% van de wetten en besluiten (AMvB's) een open internetconsultatie te organiseren voor de eerste behandeling in de ministerraad. Voor meer achtergrond bij deze beslissing en de wijze waarop internetconsultaties zouden worden georganiseerd.

voorstellen van decreet²⁶. Andere veel gebruikte mechanismen om wetgeving via een spoedprocedure of zonder veel consultatie wetgeving te laten goedkeuren, zijn programmadecreten, verzameldecreten en oneigenlijke parlementaire amendementen op programmadecreten en verzameldecreten.

- De politieke en ambtelijke 'elite' is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Daardoor heeft de Vlaamse overheid geen echt consultatiebeleid en laat de organisatie van de overheid globaal genomen nog niet toe om een echte beleidsdialoog op te zetten met stakeholders (onderdelen van een dergelijk beleid in andere landen zijn een specifieke consultatiehandleiding en –richtlijnen, maatregelen om de opmerkingen van stakeholders publiek te maken, maatregelen om beleidsmakers te verplichten om schriftelijk te reageren op de ontvangen opmerkingen, opname van de resultaten van consultaties in RIA's en voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen. In Vlaanderen is daarvan enkel de opname van de resultaten van consultaties in RIA's voorzien. Het gidsland is hier opnieuw het Verenigd Koninkrijk. Naast de richtlijnen en regels die zijn opgenomen in de "Code of Practice on Consultation" zijn er in het Verenigd Koninkrijk ook "consultation co-ordinators" per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties en publiceren de departementen een jaarverslag over hun consultatiepraktijk).
- Het gevolg van dat alles is dat de beleidsvoorbereiding vaak een ondoorzichtig pad volgt, een gebrek vertoont aan beleidszonderbouwende informatie, aan overleg en aan een evenwichtige inbreng van actoren²⁷.

Jacobs&Associates. Cesar Cordova-Novion en Scott Jacobs – twee voormalige experts van de OESO – kwamen in hun doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid tot dezelfde conclusies²⁸. Zij beklemtoonden in hun rapport de belangrijke rol van consultaties en van adviesraden in het regelgevingsproces. Tegelijk stellen ze evenwel heel wat verbeterpunten vast ("*public consultation is not working properly*"). Het belangrijkste punt is dat consultaties in Vlaanderen vandaag te laat in het regelgevingsproces komen. Cordova en Jacobs wijzen tevens op het gebrek aan tijdige en betekenisvolle consultatie binnen de overheid zelf, tussen overheidsdiensten onderling. Zij zijn bijgevolg van oordeel dat het systeem en de procedures vandaag om verschillende redenen niet efficiënt en effectief zijn en menen dat vroeger moet worden geconsulteerd, met meer ruimte voor daadwerkelijke impact, via adviesraden maar ook via andere consultatiemethoden, en vooral dat er nood is aan een stroomlijning en betere planning van de regelgevingsprocessen en aan het vastleggen van principes en minimumnormen voor consultatie.

Universiteit Antwerpen/Tilburg. Popelier e.a. (2007) toetsten de consultatiepraktijk aan enkele 'best practices' en kwamen tot de vaststelling dat de impact van formele adviesorganen eerder beperkt is: ze leiden zelden tot het schrappen of fundamenteel wijzigen van ontwerpregelgeving, wellicht doordat adviesorganen te laat in de wetgevingsprocedure worden geconsulteerd. Zij stellen tevens vast dat er over de impact van *informele* consultaties weinig of geen transparantie bestaat. In Vlaanderen wordt zelden gewerkt met een specifiek consultatiedocument (in tegenstelling met de praktijk in bv. het VK, binnen de OESO of de Europese Commissie) of met open en gerichte²⁹ consultaties. Consultaties verlopen veelal niet gestructureerd en is er weinig feedback. Zij besluiten dan ook dat er nog geen sprake is van een echt consultatiebeleid en menen dat het opnemen van een consultatieverplichting en de formulering van consultatiecriteria niet zullen volstaan om tot een goede consultatiepraktijk te komen. "Een zekere mate van 'proceduralisering', in de vorm van beleid, opleidingen en monitoring is wenselijk".

OESO. De OESO schrijft in een recent rapport, na toetsing van de Belgische en Vlaamse situatie aan de internationale beste praktijken: "*Belgian governments have a commitment and a large number of requirements to consult, but there is often an important gap between principles and practice. (...) Belgian governments lack a clearly defined consultation policy and supporting code of good practice to lend strength and visibility to consultation*"³⁰. Zij waardeert de oprichting van strategische adviesraden als een instrument om de consultatie van stakeholders te institutionaliseren, en stelt vast dat er daarnaast steeds meer wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van

²⁶ Van Humbeeck (2006a)

²⁷ SERV en Minaraad (2005)

²⁸ Cordova-Novion en Jacobs (2004)

²⁹ Bij open consultatie wordt getracht om zoveel mogelijk *stakeholders* te bereiken. Gesloten consultatie houdt in dat enkel specifieke organen of doelgroepen worden geconsulteerd (zoals adviesraden). Onder gerichte consultaties verstaan zij consultaties waarbij expliciete consultatievragen worden gesteld. Bij niet gestructureerde consultaties is dat niet het geval en wordt gewoon het beleidsvoornemen of de ontwerpregelgeving in zijn geheel voorgelegd.

³⁰ OECD (2009c)

consultatie en betrokkenheid (zie ook verder). Aan de andere kant ziet de OESO heel wat pijnpunten en ruimte voor verbetering (zie kader 6). Zij stelt voor om verbeteringen te zoeken op drie sporen: (1) betere consultaties via de adviesraden (*“Issues that need to be vigorously tackled include: complexity, timing of consultation (and link to impact assessment processes), deadlines for responses, the scope of regulations to be covered, conditions of access to the boards, the role of the ministerial cabinets, sanctions for non observance of the procedures, feedback to stakeholders, and not least, enhanced transparency”*), (2) groter gebruik van nieuwe vormen van (directe) consultatie en (3) uitwerking van een consultatiebeleid en opmaak van een consultatiecode.

Kader 6: Knelpunten bij de consultatie van regelgeving en aanbevelingen van de OESO³¹

Knelpunt	Aanbeveling
<i>The timing of consultation exercises comes too late in the decision making process.</i> Governments often consult advisory boards at a very late stage in the drafting process when the political decision to go ahead has already been made (for example after the first reading of the Council of Ministers).	Ensure that consultation exercises are launched at an early stage in the decision making process, before political commitments have been made, and in time to provide useful feedback to the government as an aid to decision making.
<i>Deadlines for responding to consultation exercises are often far too short.</i> Although the rules set reasonable timescales (30-40 days), in practice deadlines for providing responses to consultation exercises are often extremely short (3 days for example) making it very difficult for stakeholders to consult their own constituencies and provide effective comments.	Enforce the rules regarding deadlines, and check that these provide adequate time for stakeholders to prepare effective responses.
<i>Consultation processes do not cover all significant regulations.</i> Currently, secondary regulations are covered somewhat arbitrarily. At the federal level, the government often uses programme-laws as a fast-track procedure for making new regulations, thereby evading the consultation processes. Laws initiated by parliaments (which are sometimes also used to circumvent the formal consultation processes) are also outside the scope of the system.	Ensure that all significant regulations are captured by the consultation process, including programme laws, applying rules of proportionality as developed in other European countries (for example...). Consider, in discussion with parliaments, how and to what extent laws initiated by parliaments can be the subject of equivalent robust procedures.
The significant role of ministerial cabinets in rule making undermines the scope for officials to ensure that consultation procedures are observed. The OECD peer review team heard that drafting is often carried out by the ministerial cabinets, which means that consultation procedures may not be applied. Officials in the administration are given little opportunity to check that procedures have been followed, and to take remedial action.	Consider how law drafting can be more firmly established as the responsibility of officials in the administration, subject of course to political and ministerial oversight and direction.
<i>Feedback to stakeholders is not systematic.</i> The OECD peer review team heard that little feedback is provided to stakeholders, and few efforts are made to publicise comments. This was a particular criticism of the social partners and parliament. Parliaments noted that governments are not required to justify how they take account of advice given by bodies such as the Council of State and external stakeholders (for which it was suggested that the answer was a stronger and more complete explanatory memorandum attached to draft bills).	Ensure that systematic feedback is provided on significant stakeholder contributions.
<i>Development of new forms of consultation.</i> The current institutionalised system of consultation limits the active and direct involvement of citizens and businesses in the development of new regulations. (...) To cover this gap in the traditional arrangements, more effort needs to be put into direct consultations with stakeholders, and the development of new	Identify promising avenues for the development of new approaches to consultation, building on experiments that have already worked well. Consider ways in which open consultations can be made an adjunct to the advisory board process, perhaps targeting issues which are especially difficult or wide ranging.

³¹ OECD (2009c). het betreft in de tabel een selectie van de voor Vlaanderen relevante aanbevelingen.

forms of consultation needs to be accelerated.	
<i>Consultation policy and code.</i> Belgian governments lack a clearly defined integrated policy, code of good practice and guidance material to lend strength and visibility to consultation. Currently, requirements for consultation are not set out in a single document (although governments have adopted the principle of consultation). (...) This means that there are no clearly defined common minimum standards, rules or benchmarks for consultation.	Develop, agree and publicise an enforceable consultation policy and supporting code of good practice that covers all the key elements set out in the more detailed recommendations above (scope, timing, methods, feedback etc). Put the Better Regulation units in charge of coordinating the development of the policy and the code, and of enforcing its application.
<i>Monitoring.</i> Currently, there do not appear to be any sanctions for non compliance with consultation rules and procedures. This aggravates the risk that processes will be ignored.	Consider the establishment of a mechanism to sanction non observance of consultation requirements (for example: the draft will not be considered by the relevant body until the procedures have been satisfactorily completed).
<i>Consultation structures and processes are for the most part intra governmental.</i> Although there are some specific advisory bodies to co-ordinate consultation on policies and related regulations across governments, this does not appear to be an established feature of the system. This aspect, however, is of critical importance for policy areas where competences and rule making powers are split among the different governments but where there may be a shared interest in developing an effective policy and regulatory response (environment for example).	Consider whether there is a need to boost and systematise intergovernmental consultation and shared approaches to public consultation in areas where governments agree on the need for coordination.

5.3. Recente wijzigingen en beleidsbeslissingen

De Vlaamse regering heeft de afgelopen jaren enkele maatregelen genomen en initiatieven in het vooruitzicht gesteld die kunnen bijdragen aan de versterking en verbetering van consultatieprocessen (zie kader 7). We overlopen hierna de belangrijkste ontwikkelingen: de hervorming van het strategisch adviesstelsel, de invoering van de regelgevingsagenda, de initiatieven en experimenten met tijdig overleg en andere consultatievormen, en de initiatieven in het kader van de versterking van de RIA.

Kader 7: Enkele belangrijke beleidsmaatregelen ter verbetering van consultaties

- Hervorming strategisch adviesstelsel (2001-2009)
- Uitbreiding van de adviesvraagplicht tot strategische uitvoeringsbesluiten (SAR-decreet 2003 en 2006) – nog niet geïmplementeerd
- Richtlijnen en aandachtspunten voor consultatie (in de RIA-handleiding) (2004)
- Protocol structurele informatie-uitwisseling (SAR-decreet 2006) – nog niet geïmplementeerd
- Feedback op adviezen (SAR-decreet 2003 en 2006) – nog niet geïmplementeerd
- Regelgevingsagenda (mei 2007) – 1^e fase
- Initiatieven en ‘experimenten’ met andere vormen van consultatie (2004-2009), vnl. ‘notice and comment’, conceptnota’s en verslaggeving van inspraakreacties
- IIA-RIA: Interinstitutioneel Akkoord over RIA tussen het Parlement, de regering, de SERV en de strategische adviesraden (2009)
- Uitbreiding regelgevingsagenda tot hele legislatuur (2009)
- Nieuwe RIA-Richtlijnen en opleidingen (2010)

Hervorming van het strategisch adviesstelsel. Vlaanderen heeft al lang een sterk geïnstitutionaliseerde advies- en overlegtraditie, voornamelijk via formele adviesorganen. In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid besliste de Vlaamse regering tot een herstructurering van het Vlaamse adviesstelsel. Doelstellingen van die herstructurering waren de creatie van een modern en functioneel stelsel van adviesorganen, dat op een efficiënte en effectieve wijze de inbreng van expertise in het besluitvormings- en uitvoeringsproces garandeert; de optimalisering en waar mogelijk vereenvoudiging en inkorting van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen; de schrapping van alle overbodige en/of niet meer operationele adviesorganen. Daartoe werd op 18 juli 2003 een *decreet tot regeling van strategische*

adviesraden goedgekeurd. Het decreet bevat het kader waarbinnen strategische adviesraden per individueel oprichtingsdecreet kunnen worden opgericht.

Kader 8 geeft een overzicht van de strategische adviesraden die uiteindelijk werden opgericht. Een strategische adviesraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van het voor het beleidsdomein of beleidsveld in kwestie relevante maatschappelijk middenveld en eventuele andere experts, en heeft een brede opdracht om via advies, studie en overleg bij te dragen aan strategische visievorming en de hoofdlijnen van het beleid. Hij kan zowel reactief (op vraag van de regering of het parlement) als proactief (op eigen initiatief) werken.

We vatten de belangrijkste wijzingen kort samen:

- Door deze hervorming van het strategisch adviesstelsel werd de **complexiteit** enigszins verminderd, en werden hiaten opgevuld. Die vroegere adviesorganen werden gekenmerkt door een grote diversiteit op het vlak van onder meer de wijze van oprichting (decreet of besluit), de taakstelling, het initiatiefrecht, de mogelijkheid voor het parlement om advies in te winnen, hun samenstelling en logistieke en personele ondersteuning, de termijnen waarbinnen advies geleverd moet worden, het al dan niet verplichte karakter van de raadpleging enz³².
- Nieuw is ten tweede dat het decreet op de strategische adviesraden de verplichting van de Vlaamse regering om adviesraden om advies te vragen heeft uitgebreid van voorontwerpen van decreet naar voorontwerpen van decreet en ontwerpen van **strategische uitvoeringsbesluiten**, aangezien die laatste inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten. Welke besluiten strategisch van aard zijn, wordt ad hoc door de regering bepaald. Er moet dus worden afgewacht hoe de term “strategische uitvoeringsbesluiten” door de regering in de praktijk zal worden geïnterpreteerd.
- Ten derde werd de standaard adviestermijn behouden op 30 dagen, maar werd de **minimumtermijn** verhoogd van 3 naar 10 dagen.
- Ten vierde kan de Vlaamse Regering (zoals steeds het geval is geweest) afwijken van adviezen van een strategische adviesraad en is er geen formele verplichting in het decreet ingeschreven om een beslissing die afwijkt van het advies te motiveren, maar de regering is er wel toe gehouden om “aan de strategische adviesraad **duiding en toelichting** te verstrekken over de beslissing die de Vlaamse Regering neemt inzake dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd”. Het parlement heeft daarbij gesteld dat die motivering niet beperkt mag blijven tot een louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen. Dit zou een vrij fundamentele verbetering zijn van de huidige praktijk. Vandaag bereiden ministers gewoonlijk wel een reactie op de ontvangen adviezen voor, met hier en daar goede voorbeelden van bv. tabellen met een reactie per afzonderlijke bemerking of voorstel van de adviesraad, maar dit is ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering. Adviesraden en Parlement ontvangen deze reactie zelden of nooit van de regering³³. Met het parlement zou intussen overeengekomen zijn dat het parlement voortaan alvast de nota's aan de Vlaamse regering zou ontvangen waarin die reacties op de uitgebrachte adviezen zijn opgenomen.
- Ten vijfde zal volgens het nieuwe decreet de **structurele informatie-uitwisseling** tussen de Vlaamse Regering en de strategische adviesraden wordt geregeld in een protocol dat wordt afgesloten tussen de beleidsraden en de strategische adviesraden. Intussen hebben enkele adviesraden al zo'n protocol en hebben andere adviesraden een voorstel van protocol min of meer klaar. Die protocollen kunnen een hefboom zijn om op heel wat knelpunten in te spelen, zoals tijdige betrokkenheid, korte adviestermijnen, adviesvragen in vakantieperiodes, organisatie van feedback enz.

³² Verbeek (2006)

³³ Voorbeelden waar dit wel is gebeurd, en de regering aan het parlement een tabel heeft bezorgd met reacties op de adviezen, zijn onder andere het ontwerp van decreet betreffende de Winwinlening (Stuk 754 (2005-2006) – Nr. 2) en het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid (Stuk 847 (2005-2006) – Nr. 3). Merk op dat het telkens gaat om een bijlage bij het *verslag* van de bespreking in de commissie, en niet om een document dat bij de initiële indiening van het dossier (stuk Nr. 1) werd meegestuurd.

Kader 8: Strategische adviesraden in Vlaanderen

<i>Adviesraad</i>	<i>bevoegd voor</i>	<i>oprichtingsdecreet</i>
1. VLABEST - Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken	BZ	28 april 2006
2. SARIV - SAR Internationaal Vlaanderen	IV	9 mei 2007
3. SAR WGG – SAR Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (bij de SERV)	WGG	28 november 2007
4. SARC – SAR Cultuur, Jeugd, Sport en Media	CJSM	21 november 2007
5. VLOR – Vlaamse onderwijsraad	OV	2 april 2004
6. VRWI – Vlaamse raad voor wetenschap en innovatie	EWI, beleidsvelden Wetenschap en Innovatie (Economie bij SERV)	30 april 2009
7. SALV - SAR Landbouw en Visserij	LV	6 juli 2007
8. Minaraad	LNE (beleidsveld Energie gedeeld met SERV) + milieuaspecten van duurzame ontwikkeling	30 april 2004
9. MORA – Mobiliteitsraad (bij de SERV)	MOW	7 juli 2006
10. SARO - SAR Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	ROW, beleidsvelden ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed	10 maart 2006
11. Vlaamse woonraad	ROW, beleidsveld woonbeleid	24 maart 2006
12. SERV - Sociaal-economische raad van Vlaanderen)	Sociaal overleg alle beleidsdomeinen Functioneert tevens als SAR voor: <ul style="list-style-type: none"> • DAR • WSE • EWI, Beleidsveld Economie (Wetenschap En Innovatie Bij VRWI) • LNE, Beleidsveld Energie (gedeeld met Minaraad) 	7 mei 2004

Regelgevingsagenda. De Vlaamse regering besliste op 16 mei 2007 op advies van de SERV om een regelgevingsagenda in te voeren. Een regelgevingsagenda wordt in andere landen gebruikt als een centraal instrument voor coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving (zie kader 9). Ervaringen in andere landen leren dat ook de kwaliteit en impact van consultaties hiervan profiteren: te laat met RIA en consultaties starten blijkt minder een probleem te zijn in landen met een goed functionerende regelgevingsagenda³⁴.

De verplichting in Vlaanderen bestaat er voorlopig in dat regelgevingsagenda's moeten worden toegevoegd als bijlage bij de beleidsnota's en jaarlijkse beleidsbrieven. Evaluaties door de SERV en door de dienst wetsmatiging wezen uit dat deze verplichting niet altijd wordt nageleefd en dat de kwaliteit van de informatie heel divers is: slechts een minderheid heeft de vereiste informatie versterkt of kunnen verstrekken (zie kader 10). Toch heeft de invoering van de regelgevingsagenda reeds bijgedragen tot meer coördinatie, planning en transparantie van beleids- en regelgevingsactiviteiten binnen de beleidsdomeinen en beleidsraden.

Uit vergelijking met andere landen is het echter duidelijk dat het huidige systeem slechts een startpunt is om geleidelijk aan door te groeien naar een meer doorgedreven planning en agenda. De SERV heeft vroeger reeds gesteld een ambitieuze versie van de regelgevingsagenda te verkiezen, maar te begrijpen dat voor de praktische invoering wordt gewerkt in fasen. Aansluitend op de internationale beste praktijken kan worden gewerkt aan een meer regelmatige actualisering van de regelgevingsagenda's³⁵, een grotere transparantie en gebruiksvriendelijkheid door de agenda's te

³⁴ Jacobs (2006), OECD (2002).

³⁵ De *periodiciteit* waarbinnen de regelgevingsagenda wordt vernieuwd gaat in andere landen van continu (bv. Verenigd Koninkrijk), over meermaals per jaar (bv. maandelijks bij de Europese Commissie, bv. twee keer per jaar in de Verenigde Staten, Zweden, Polen en Hongarije) tot jaarlijks (bv. Australië, Denemarken...). In sommige landen is de regelgevingsagenda daarenboven gekoppeld aan een meerjarenprogrammering (bv. Europese Commissie, Zwitserland, Hongarije).

bundelen en te publiceren via een publiek raadpleegbare databank op het internet, en werk te maken van de uitbouw van bijkomende functionaliteiten naar het voorbeeld van de "Unified Regulatory Agenda" in de Verenigde Staten en de 'roadmaps' bij de Europese Commissie³⁶.

Kader 9: De regelgevingsagenda

Een regelgevingsagenda is een belangrijk managementinstrument gericht op de verbetering van de verspreiding van informatie over regelgeving in opmaak binnen de overheid. Het kan zo een (deel van het) antwoord vormen op één van de belangrijkste 'governance' knelpunten in Vlaanderen, namelijk de gebrekkige *coördinatie* van beleid en regelgeving: als departementen vroeger en gemakkelijker op de hoogte kunnen zijn van elkaars voorgenomen reguleringsinitiatieven, kan dit een belangrijke stap zijn naar betere beleidscoördinatie (realisatie van synergieën, vermijden van overlappingsen en inconsistenties...). Een regelgevingsagenda dwingt tot '*forward planning*' zodat zowel een betere prioriteitenstelling als een echte projectplanning en goede opvolging van de regelgevingsdossiers wordt gestimuleerd (minder problemen met de tijdige omzetting van Europese richtlijnen, met de planning van adviezen en adviestermijnen, met het uitblijven van noodzakelijke uitvoeringsbesluiten ter implementatie van decretale regels...). *Publicatie* van een regelgevingsagenda zorgt voor een versterking van de beide vorige functies (coördinatie en planning) doordat de toegankelijkheid van informatie binnen de overheid vergroot en er externe opvolging mogelijk wordt, en heeft ook op zich belangrijke voordelen: een efficiëntere dienstverlening en grotere klantvriendelijkheid, verspreiding van informatie op systematische en gemandateerde wijze, grotere voorspelbaarheid van nieuwe regelgeving, meer duidelijkheid over de stand in de procedure, versterking van het democratisch gehalte, betere samenwerking met parlement en adviesraden...)

In Vlaanderen is er voorlopig nog een vrij rudimentaire versie van een regelgevingsagenda, toe te voegen als bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrieven, maar wordt geleidelijk aan gewerkt aan de uitbreiding van de functionaliteiten ervan. In de regelgevingsagenda's bij de jaarlijkse beleidsbrieven ligt de klemtoon op de verschillende stappen in de formele goedkeuringsfase van regelgeving. Recent werd voor de eerste maal ook gevraagd om een regelgevingsagenda toe te voegen aan de beleidsnota's die betrekking hebben op de gehele legislatuur. Daardoor kan de planning nu ook betrekking op minder formele fasen zoals de opmaak van conceptnota's, RIA, consultatie, beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie... In het sjabloon voor de regelgevingsagenda dat daartoe door de Dienst Wetsmatiging werd uitgewerkt, wordt gevraagd om een eerste planning toe te voegen van de verschillende 'te doorlopen fasen' en nu al aan te geven voor welke beleidsinitiatieven een RIA-proces zal worden gevolgd.. In de regelgevingsagenda's bij de jaarlijkse beleidsbrieven zal vervolgens worden gerapporteerd over de voortgang van deze strategische regelgevingsagenda en worden eventueel nieuwe regelgevingsprojecten toegevoegd.

Kader 10: Regelgevingsagenda's bij de beleidsnota's 2009-2014

	<i>Sjabloon gebruikt</i>	<i>Sjabloon niet gebruikt</i>	<i>Geen regelgevingsagenda</i>
<i>Informatie volledig</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuurszaken 2. Binnenlands Bestuur 3. Onroerend erfgoed 4. Brussel 5. Onderwijs 6. Gelijke kansen 		
<i>Informatie volledig met uitzondering van fasering en timing of RIA</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Economie 2. Werk 3. Sociale economie 4. Financiën en Begroting 5. Algemeen regeringsbeleid 6. Btl. Beleid, Intern. Ond., Ontws 7. Ruimtelijke ordening 8. Wonen 9. Steden 10. Mobiliteit en openbare werken 11. Sport 12. Cultuur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2. Toerisme 	<p><i>Wegens geen regelgeving:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vlaamse Rand <p><i>Niet gemotiveerd:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Econ. overheidsinstr 3. Wetensch. en innovatie 4. Armoede 5. Media
<i>Informatie beperkt</i>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Energie 2. Leefmilieu en Natuur 3. Landbouw, visserij en plattelandsbeleid 4. Jeugd 5. Inburgering en Integratie 	

³⁶ Zie voor een uitgebreide toelichting met voorbeelden SERV (2006b).

Initiatieven en ‘experimenten’ met tijdig overleg en andere vormen van consultatie. Er zijn stilaan meer praktijkvoorbeelden van initiatieven en experimenten met tijdig overleg en andere consultatievormen³⁷. Zo maakte de Vlaamse regering meer en meer gebruik van *conceptnota's* (visienota's, witboeken, groenboeken...) voor belangrijke nieuwe regelgeving, op basis waarvan reeds tijdens de conceptfase het politieke en maatschappelijke overleg over de wenselijkheid en inhoud van de nieuwe regelgeving kan gebeuren (zie kader 11). Ook deze praktijk werd doorgaans als zeer positief beoordeeld, zowel door adviesraden en stakeholders als door het Vlaams Parlement. In onderwijs is ‘tijdige kennisgeving en tijdig overleg’ recent zelfs een decretale plicht geworden voor fundamentele onderwijshervormingen (zie het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX³⁸).

Er werd tevens een voorzichtige start genomen met open internetconsultaties van ontwerp regelgeving (openbare kennisgeving van de teksten en raadpleging van het publiek – m.a.w. ‘notice and comment’). Dat is onder meer gebeurd voor het milieuhandavingsdecreet en voor de zgn. Vlarex-‘actualiseringstrein’ waar telkens een consultatietermijn van 60 dagen werd gehanteerd. In beide gevallen ging het om een parallelle procedure naast advisering door SERV en Minaraad. SERV en Minaraad ondersteunden deze aanpak in hun gezamenlijk advies aangezien het ging om complementaire processen. De internetconsultatie richtte zich op technische opmerkingen en suggesties van sectoren en technische experts, terwijl de raden advies uitbrachten op een meer algemeen, strategisch niveau. Na afloop maakte de bevoegde minister een inspraakverslag op, waarin de ontvangen opmerkingen uit de internetconsultatie en het advies stuk voor stuk werden besproken³⁹. Overigens kan worden vermeld dat het principe van ‘notice and comment’ op 6 februari 2004 werd ingevoegd in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Alleen is het hoofdstuk waarin dat gebeurde nog steeds niet in werking getreden⁴⁰.

³⁷ Er kan daarnaast worden gewezen op de betrokkenheid van stakeholders bij beleids- en wetsevaluaties – via stuurgroepen, klankbordgroepen, interviews, workshops, enquêtes ed – al is het moeilijk om daarop een goed algemeen beeld van te krijgen.

³⁸ Dat decreet voegde in het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs een nieuw hoofdstuk III, afdeling 3 in “Overleg fundamentele onderwijshervormingen”. Die afdeling luidt: “Artikel 11bis. De regering informeert de afgevaardigden van de inrichtende machten en de representatieve vakorganisaties over elke geplande fundamentele onderwijshervorming. Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de afgevaardigden van de inrichtende machten een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de afgevaardigden van de inrichtende machten. Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de representatieve vakorganisaties een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de representatieve vakorganisaties.”

³⁹ SERV en Minaraad meenden niettemin dat er veel meer aandacht had moeten gaan de bekendmaking van de internetconsultatie omdat zo'n procedure net tot doel heeft om de ontwerp teksten wijd te verspreiden en iedereen de kans te geven om opmerkingen en suggesties te geven. Een gemeenschappelijke of unieke toegangspoort op het internet voor dergelijke consultaties is hier aangewezen (vgl. met ‘your voice’ bij de Europese Unie op http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm). Bovendien werd het inspraakverslag niet bezorgd aan de adviesraden of stakeholders die opmerkingen formuleerden, maar enkel aan de andere ministers ten behoeve van het interkabinettenoverleg binnen de regering.

⁴⁰ ART. 5.1.6. luidt:

§ 1. De Vlaamse regering maakt een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden bij uittreksel bekend in het Belgisch Staatsblad. De volledige tekst wordt op de website van de Vlaamse overheid geplaatst.

De Vlaamse regering brengt de tekst van een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van sectorale of integrale milieuvorwaarden ook ter kennis van de representatieve beroepsvereniging(en) en paritaire comité(s) van de betrokken sector.

Binnen een termijn van zestig dagen na de publicatie van het voorontwerp kan eenieder bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van het daartoe in de bekendmaking aangewezen bestuur.

§ 2. Gelijktijdig met de bekendmaking zendt de Vlaamse regering het voorontwerp van besluit voor advies aan de adviesraad, of de adviesraden, met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid. De raad of raden brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het ontwerp.

§ 3. Bij het opstellen van het besluit houdt de Vlaamse regering rekening met tijdig verstrekt advies en tijdig ingediende bezwaren of opmerkingen.

Als de Vlaamse regering geen gevolg geeft aan een bij unanimitie aangenomen onderdeel van een advies, verantwoordt ze dit in een verslag.

Dit verslag wordt bekendgemaakt samen met het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden.

§ 4. De Vlaamse regering stelt het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden vast.

§ 5. In zoverre internationale verplichtingen het volgen van de in § 1, tot en met § 3, vermelde procedure onmogelijk maken, kan van deze procedure worden afgeweken en desnoods worden afgezien.

(ing. decr. 6 februari 2004, art. 10, I: te bepalen door de Vlaamse regering)

Kader 11: voorbeelden van conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken) in Vlaanderen

Het werken met witboeken is ingeburgerd in de Europese Unie en landen zoals het Verenigd Koninkrijk. Ook in Vlaanderen werd en wordt soms gewerkt met witboeken, al worden ze niet altijd als dusdanig herkend of benoemd. Dat was bijvoorbeeld al het geval voor de vorige legislatuur bij bijvoorbeeld de voorbereiding van het decreet integraal waterbeleid of de krachtlijnennota voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Tijdens de voorbije legislatuur maakte de Vlaamse regering of individuele ministers zo'n 40-tal conceptnota's (visienota's, witboeken, groenboeken), vooral in de beleidsvelden welzijn, onderwijs en werkgelegenheid. Hieronder daarvan een lijst met enkele voorbeelden:

- Beleidsdomein welzijn en volksgezondheid: conceptnota woonzorg, conceptnota Vlaams Woon- en Zorgcentrum in Brussel, conceptnota elektronisch dossierbeheer en registratie bij de vertrouwenscentra, conceptnota algemene zorgplicht en rol actoren, conceptnota organisatie van de Vlaamse kinderopvang, conceptnota toegang tot de rechtstreeks toegankelijke hulpverlening, conceptnota 'Een nieuw woon-welzijns- en zorgbeleid voor ouderen in Vlaanderen', conceptnota intersectorale toegangspoort, conceptnota Multifunctionele Centra...
- Beleidsdomein onderwijs en vorming: conceptnota "Kwalificatie en Competenties, de Vlaamse kwalificatiestructuur, een eenduidige ordening van kwalificaties", conceptnota secundair onderwijs, conceptnota basisonderwijs, Conceptnota Leerzorg in het onderwijs, conceptnota voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, Conceptnota volwassenenonderwijs, conceptnota HBO, conceptnota 'Duurzaam naar School', conceptnota financiering hoger onderwijs, conceptnota lerarenopleidingen in Vlaanderen...
- Beleidsdomein werk en sociale economie: Conceptnota deeltijds leren/ deeltijds werken, conceptnota Werkervaring (leerwerkbedrijven en WEP+), conceptnota sociale bemiddeling, , conceptnota toekomstvisie op de werkwinkels, conceptnota werkplekieren, conceptnota inclusief beleid voor mensen met een arbeidshandicap, conceptnota inzake de 'beslissingsprocedure tot toekenning van de bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen voor de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap'...
- Beleidsdomein mobiliteit en openbare werken: greenpaper Mobiliteitsdecreet, conceptnota bestuurlijke verankering van het Vlaamse luchthavenbeleid, conceptnota voor duurzaam woon-werkverkeer...
- Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie: conceptnota 'Naar een nieuw mestbeleid in Vlaanderen', visienota voor de omzetting van de Europese richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid, conceptnota integratie milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning, visienota geurbeleid...
- Andere beleidsdomeinen: conceptnota Basisdecreet Onroerend Erfgoed, Conceptnota Vlaamse Sportinfrastructuur, conceptnota etnisch-culturele minderheden conceptnota over single audit, conceptnota inburgering en integratie, Conceptnota Brusselbeleid, visienota gemeentedecreet, conceptnota implementatie van de geïntegreerde loketfunctie en het accountmanagement...

Reguleringsimpactanalyse. Om RIA-deskundigheid op te bouwen, werd eind 2009 getart met een driedaagse opleidingscyclus. Die wordt verzorgd door het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) in opdracht van de dienst Wetsmatiging en het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO). Er zijn sessies over de doelstellingen en basisprincipes van RIA (7u), alternatieven van en voor traditionele regulering (3,5u), methodieken voor effectenanalyse (3,5u), het Europese IA-systeem en de linkjes met de Vlaamse RIA's (3,5u), en empirische onderbouwing door consultatie en datacollectie (3,5u). De *opleidingen* werden ook opengesteld voor politici en ambtenaren van het Vlaams Parlement en voor leden en medewerkers van de strategische adviesraden. Voor kabinetsmedewerkers werden afzonderlijke informatiesessies gepland.

Verder werd op 4 februari 2009 een *"interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse"* (IIA-RIA) ondertekend tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering, de SERV en de strategische adviesraden. Dit akkoord heeft geen juridisch bindend karakter maar moet worden gezien als een intentieverklaring. In de overeenkomst staat onder meer: *"Wanneer de doelgroepen en andere betrokkenen van de regelgeving geraadpleegd worden, zorgt de Vlaamse Regering ervoor dat deze raadpleging gebeurt overeenkomstig de EU-minimumnormen voor raadpleging (opgenomen in de handleiding RIA, zie tevens in de bijlagen) of hieraan gelijkwaardige raadplegingsnormen, en dat de RIA's de weerslag van deze raadpleging bevatten. De raadpleging van de SERV en de strategische adviesraden gebeurt conform de decretaal verankerde procedures."*

6. GROEIENDE MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE STEUN VOOR VERANDERING

Uit de beschreven recente ontwikkelingen blijkt dat er een en ander beweegt. Dit sluit aan bij de groeiende maatschappelijke vraag en politieke steun om consultatieprocessen te veranderen en te verbeteren. We overlopen hierna enkele signalen die in die richting wijzen. Een groot aantal ervan komt uit een consultatie die de SERV organiseerde tussen oktober 2009 en februari 2010 over zijn evaluatierapport van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid⁴¹

6.1. Strategische adviesraden

Adviesraden zoals de Strategische adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) hebben er vroeger eveneens al op gewezen dat inspraak vandaag dikwijls te laat in het besluitvormingsproces komt⁴², waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden⁴³, en dat er een gebrek is aan feedback en motivering na de fase van advisering⁴⁴.

In het kader van de voormelde consultatie door de SERV, werden onder meer alle andere strategische adviesraden bevroegd. De belangrijkste knelpunten worden bevestigd: vaak te laat, formalistisch - enkel omdat het moet -, te korte deadlines, weinig feedback.... Er is dan ook een brede basis bij de strategische adviesraden om te werken aan verbeteringen. Vrijwel alle adviesraden zijn voorstander om meer gebruik te maken van conceptnota's (witboeken) ter voorbereiding van belangrijke nieuwe regelgeving of beleid, zonder dat dit mag leiden tot formalisme en nieuwe regels. Bovendien wordt er gewezen op de noodzaak van een andere bestuurscultuur om wezenlijk vooruitgang te kunnen boeken (zie kader 12).

⁴¹ SERV (2010b, 2010c)

⁴² In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur: "De Hoge Raad moet vroeger in het besluitvormingsproces kunnen tussenbeide komen, vooral bij de opmaak van cruciale basisdecreten zoals het gemeente- en provinciedecreet. De Hoge Raad stelt vast dat zijn adviezen meestal niet meer dan punten en komma's wijzigen en zelden wijzigen kunnen aanbrengen aan fundamentele, politieke keuzes die werden gemaakt in de voorontwerpen van decreet. Het advies van de Hoge Raad wordt gevraagd na een intense overlegprocedure tussen kabinetten en administratie en binnen de regering. Ook de hoorzittingen in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden lijken eerder pro forma vermits ontwerpdecreten beantwoorden aan een haast gebetonneerde politieke consensus waar niet meer aan mag en kan worden geraakt. Als gevolg worden er binnen de Hoge Raad vragen gesteld over het nut van het denkwerk en de soms aanzienlijke tijdsinvestering door de leden."

⁴³ De strategische adviesraad voor bestuurszaken bijvoorbeeld stelde in dat verband: We krijgen vaak de indruk dat, op het ogenblik dat de Raad wordt gevat door een adviesvraag, de politieke besluitvorming rond dat onderwerp al zo ver gevorderd is dat er nauwelijks nog mogelijkheid tot beïnvloeding is. Als men van een adviesraad verwacht dat die strategisch nadenkt, zou men het advies eigenlijk al in een vroeger stadium moeten inwinnen. Daarom werd de idee geopperd om adviezen uit te brengen op conceptnota's, met andere woorden op de eerste nota's waaruit blijkt waar men naartoe wil. Op het ogenblik dat er over een voorontwerp van decreet al meerderheidsoverleg binnen de regering heeft plaatsgevonden, is de mogelijke beïnvloedingsruimte vrijwel nihil geworden. De vraag is dus of er met de regering en het parlement kan worden afgesproken dat adviezen al in een eerder stadium worden gevraagd zodat de adviesraden een bijdrage kunnen leveren aan de strategische besluitvorming. Zie Vlaams Parlement, stuk 1432 (2007-2008) – Nr. 1.

⁴⁴ In zijn advies van 1 juli 2005 over het voorontwerp van provinciedecreet stelde de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur: "De Hoge Raad wenst (...) zijn ontgoocheling te uiten over het complete gebrek aan feedback vanuit de Vlaamse Regering op het werk die de Hoge Raad heeft geleverd naar aanleiding van het voorontwerp van gemeentedecreet. Dit werkt demotiverend voor de actieve leden van de Hoge Raad, die heel wat tijd en energie staken in de totstandkoming van het advies, en het doet vragen rijzen bij het algemeen nut van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur zelf. De Hoge Raad erkent dat niet al zijn suggesties en opmerkingen passen binnen de huidige politieke logica en dus moeilijk haalbaar zijn. Maar op zijn minst zou van de Vlaamse Regering kunnen worden verwacht dat ze op een gemotiveerde wijze de Hoge Raad van antwoord dient en uitlegt waarom bepaalde denkpijpen van de Hoge Raad nu niet zijn weerhouden. Dit is niet gebeurd. De Hoge Raad ziet dan ook geen andere optie dan zijn belangrijkste standpunten hier opnieuw te herhalen."

Kader 12: Reacties op de analyse van de SERV⁴⁵

<p>Algemeen</p> <p>In vrijwel alle reacties wordt de analyse en evaluatie door de SERV positief onthaald. Ook het initiatief om een brede consultatieronde op te zetten over het SERV-rapport en het bijhorende ontwerpadvies wordt sterk gewaardeerd. Men hoopt dat deze aanpak het draagvlak versterkt voor een gezamenlijk engagement vanuit het parlement, de regering, de administratie, de adviesraden en het middenveld.</p>
<p>Ontbreken van een consultatiebeleid</p> <p>VLABEST onderschrijft de vaststelling van de SERV dat vooral een consultatiebeleid in Vlaanderen ontbreekt. Het enige dat daarvoor geregeld is, is de verplichte advisering van de strategische adviesraden. De raad wil daarmee niet aangeven dat er naast de inbreng van de adviesraden geen consultatie gebeurt. Alleen maakt deze geen deel uit van een open en transparant beleid, maar vindt deze plaats in de besloten kring van de regelgevende instanties (administratie, kabinet, IKW), waardoor er geen toetsing kan gebeuren van de kwaliteit van de consultatie. Volgens de Vlor zijn de overlegprocedures met het middenveld een heel cruciale pijler in de totstandkoming van goede wetgeving. Ook de SARiV vraagt meer aandacht voor het consultatieproces op Vlaams niveau. De SARiV vraagt ook meer transparantie in de totstandkoming van Vlaamse standpunten in het EU-besluitvormingsproces, concreet door overleg met de betrokken sectoren en een actieve rapportage over de ingenomen standpunten. De MORA vindt het belangrijk dat een goed consultatiebeleid gebaseerd op transparantie en participatie in de beleidsprocessen structureel verankerd wordt.</p>
<p>Knelpunten strategische adviesraden</p> <p>VLABEST vindt dat de opportuniteiten op het vlak van consultatie van de adviesraden onderbenut blijven. Het advies van de adviesraden wordt meestal gevraagd over voorontwerpen van decreten en na een intense overlegprocedure tussen kabinetten en administratie en binnen de regering. Indien de Vlaamse overheid de nieuwe instellingen een serieuze kans wil geven om een meerwaarde te genereren, moet het mogelijk zijn om hen op een vroeger tijdstip in het beslissingsproces te betrekken, op een moment dat een strategische inbreng nog zin heeft. Anders kan geen sprake zijn van strategische advisering. Volgens de SARiV is consultatie zeker een belangrijk instrument voor betere regelgeving. Hij merkt op dat de SARiV echter in geen van de beleidsnota's wordt vermeld. Dit is een voorbeeld van de noodzakelijke cultuurverandering die in Vlaanderen nog moet ingang vinden om waar mogelijk het werkveld en de adviesraden op een doelmatige wijze te betrekken bij de totstandkoming van het beleid. De SARiV beaamt ook dat de adviesraden vaak pas zeer laat in de beleidsprocessen geconsulteerd worden – dit geldt ook voor de SARiV die bijvoorbeeld slechts bij de goedkeuring van verdragen wordt geconsulteerd en niet bij de mandatering tot ondertekening. De SARiV stelt ook samen met de SERV vast dat over de adviezen van de strategische adviesraad weinig feedback wordt gegeven.</p> <p>De SARC onderschrijft de vaststelling dat adviesraden vaak pas zeer laat in beleidsprocessen en met korte deadlines geconsulteerd worden en dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien. Tegelijk stelt de SARC vast dat de overheid van de SARC proactieve en anticiperende adviezen verwacht. De SARC is ervan overtuigd dat de samenwerking met de overheid kan worden geoptimaliseerd door de SARC vroeger bij de beleidsvoorbereiding te betrekken, de nodige tijd te geven om advies uit te brengen (ruim 60% van alle adviesvragen aan de SARC in 2008 waren vragen voor spoedadvies binnen de 10 dagen), duiding en toelichting te geven over beslissingen omtrent SARC-adviezen.), personeelsversterking. De SARC gaat dan ook akkoord met de voorstellen van de SERV, en vooral met de voorstellen die voorzien dat de adviesraden veel vroeger in het beleidsvoorbereidend proces worden betrokken waardoor formalisme kan vermeden worden en waardoor er meer kans is dat de adviezen daadwerkelijke impact hebben. De SARC is ook voorstander van het idee om, naar analogie van de nota aan de Vlaamse Regering, een nota aan het Vlaams Parlement in te voeren. Dit is een openbaar document waarin onder andere kan gespecificeerd worden of met de ingewonnen adviezen, die als dusdanig deel uitmaken van de parlementaire stukken, werd rekening gehouden.</p> <p>De SAR WGG beklemtoont het belang om tijdig te kunnen adviseren over de hoofdlijnen van het beleid (cf. conceptnota's), van voldoende tijd en van feedback. De SAR WGG wijst er daarnaast dat de ambitie om het beleid inzake Welzijn, Volksgezondheid en Gezin mee te sturen veronderstelt dat hij niet alleen op het einde van (reactief advies) en voorafgaand (pro-actief advies) aan het beleidsvormingsproces zijn mening kenbaar maakt, maar ook in het begin (beleidsinitieënd advies) en in de loop (klankbordadvies) van de ontwikkeling van het beleid de Vlaamse overheid wenst te adviseren over het te voeren beleid. Dat laatste wordt ook sterk benadrukt door de VRWI. De VRWI stelt dat het ontwerpadvies van de SERV zich voornamelijk richt op reactieve adviezen. Zij vinden dat daarnaast een grote meerwaarde van de strategische adviesraden ligt in hun proactieve werking, waarin zij bakens voor de toekomst uitzetten en waarop reactieve adviezen kunnen worden geënt. In dat verband wijst de VRWI op de belangrijke die het werkprogramma van de strategische adviesraden kan hebben. Het laat toe het contact met de beleidsverantwoordelijken te optimaliseren en de werking van de raad af te stemmen op het overheidsbeleid. Verder vraagt de VRWI dat de overheid haar engagement ten aanzien van de strategische adviesraden zou bevestigen en versterken, door een versoepeling van de adviestermijn, het inschakelen van de adviesraden op relevante momenten, en een verhoging van de</p>

⁴⁵ SERV (2010b) en SERV (2010c)

ontvankelijkheid van de beleidsverantwoordelijken. De VRWI steunt het advies van de SERV om de SARs in een zo vroeg mogelijke fase van het besluitvormingsproces te raadplegen.

De Vlaamse Jeugdraad is ervan overtuigd dat Vlaanderen sterk gebaat zou zijn bij een expliciet beleid gericht op de consultatie van jonge mensen. De laattijdige betrokkenheid van deze doelgroep bij beleidsprocessen en korte deadlines vormen echter vaak een obstakel om dit waar te maken, wat het draagvlak van beleidsmaatregelen bij jongeren niet ten goede komt. De Vlaamse Jeugdraad sluit zich dan ook aan bij het pleidooi voor transparantie en tijdige consultatie van stakeholders bij beleidsprocessen. Zij adviseren om hierbij de consultatie van relevante strategische adviesraden uit te breiden tot relevante categoriale adviesraden zoals de Vlaamse Jeugdraad.

Conceptnota's, vroeger consulteren

Het voorstel om meer gebruik te maken van conceptnota's ter voorbereiding van belangrijke nieuwe wetgeving wordt door onder meer de SARiV ondersteund. Deze conceptnota's kunnen volgens de SARiV als basis dienen om de het middenveld en de strategische adviesraden in een vroeger stadium te betrekken. Ook de Vlaamse Jeugdraad ziet in het bijzonder kansen in witboek- (of conceptnota-, visienota-, groenboek- ...) procedures. De SAR WGG vraagt dat de overheid, bij het ontwikkelen van haar toekomstig beleid over relevante aspecten van het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, haar visie en doelstellingen weergeeft in een conceptnota of visietekst, waarover de SAR kan adviseren. Op deze wijze krijgen middenveld en onafhankelijke experts de kans om een belangrijke bijdrage te leveren aan het concrete beleid en kunnen beleidsmakers het maatschappelijk draagvlak voor toekomstige beleidsmaatregelen vergroten. Ook vanuit de Vlaamse woonraad wordt het principe van voldoende inhoudelijke inbreng van mogelijke betrokken partners of het middenveld, en bijgevolg ook van vroegtijdigheid (los van het feit hoe de raadpleging of consultatie georganiseerd wordt) benadrukt.

De VRWI is eveneens voorstander van de voorgestelde mogelijkheid om te reageren op een witboek of conceptnota, zoals dat de voorbije legislatuur meermalen is gebeurd voor nieuwe initiatieven op het domein van wetenschap en innovatie. Het vroeger inschakelen van de SARs is volgens de VRWI in een aantal gevallen noodzakelijk om de strategische inbreng van de adviesraden meer tot zijn recht te laten komen. De verplichte advisering op voorontwerpen van decreet biedt vervolgens de mogelijkheid om adviezen te geven die meer instrumenteel van aard zijn, en die aansluiten bij eerder gegeven adviezen op de hoofdlijnen van het beleid. Volgens de VRWI is een werkprogramma een prima instrument om dit proces te structureren.

De Vlor signaleert dat zij binnen de onderwijssector goede ervaringen hebben met conceptnota's/discussienota's (in het advies een "witboekprocedure" genoemd) waarover advies wordt verleend en waarbij na de eerste principiële goedkeuring een "afoetsingsadvies" wordt uitgebracht. De Vlor vraagt verder garanties dat de adviesraden worden geconsulteerd op alle relevante momenten van een besluitvormingsproces. De Vlor is tevens van oordeel dat consultatieprocedures moeten kunnen worden gecoördineerd door de strategische adviesraad en is principieel geen voorstander van een sjabloon voor consultaties dat de adviesverlening zou stroomlijnen. De Vlor meent dat verder moet overwogen worden of een vervroeging van de raadpleging van de adviesraad wel een effectieve versterking van de positie van het advies inhoudt. Ook in een te vroeg stadium om advies vragen kan belangrijke problemen met zich brengen. De definitieve versie van een beleidsvoorstel kan immers maatregelen bevatten waarover in het middenveld heel wat bedenkingen leven.

Beleidscultuur wijzigen

VLABEST meent dat er meer aandacht moet zijn voor de achterliggende oorzaken die het in Vlaanderen zo moeilijk maken om tot een goed regelgevingsproces te komen. Zij menen dat de implementatie van het regelgevingsbeleid in Vlaanderen botst op de moeilijk te wijzigen bestuurscultuur, en dat de sleutel ligt bij politiek leiderschap. "Zolang er vanuit het politieke niveau geen duidelijke wil is om dit te doen slagen, zullen veranderingen heel minimaal blijven in hun impact. In plaats van in te zetten op de uitbouw van nieuwe instrumenten, moet een versnelling wordt gerealiseerd door te zoeken naar 'motoren' die kunnen leiden tot een politieke mentaliteitswijziging, en moeten de missie en doelstellingen opnieuw scherp worden gesteld". De Minaraad sluit zich aan bij deze analyse van VLABEST. Ook vanuit de Vlaamse woonraad wordt erop gewezen dat vooral de mentaliteitswijziging in het politieke bedrijf een cruciale randvoorwaarde is.

Formalisme vermijden

Een rode draad in veel reacties is het vermijden van formalisme. Men wil af van het formalistisch gebruik van consultaties zonder veel toegevoegde waarde. Er is vraag naar meer flexibiliteit en maatwerk. Een suggestie is om de klemtoon ook of meer te leggen bij enkele basisprincipes (bv. regelgevingsprojecten moeten goed worden gepland, alle betrokken partners moeten worden betrokken, consultaties moeten tijdig gebeuren...) in plaats van hoe dat precies moet gebeuren. Dit vergt dan wel meer verantwoording, controle en kwaliteitsbewaking, zowel op het niveau van het beleidsdomein als centraal.

De VRWI bijvoorbeeld is geen voorstander om nieuwe consultatieprocessen vast te leggen via de invoering van nieuwe formats en regels, omdat dit zou leiden tot verdere bureaucratiesering en vermindering van flexibiliteit. Ook vanuit de Vlaamse woonraad wordt gevraagd om een rigide aanpak en een 'formalistisch' gebruik van de instrumenten zonder veel toegevoegde waarde te vermijden. Er wordt als alternatief voorgesteld om 'rudimentaire stappen' in het proces van het tot stand komen van regelgeving aan te geven en te werken met een aantal sleutelmomenten: (1) probleemanalyse (met desgevallend evaluatie van het bestaande instrumentarium en de integratie van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek); (2) opmaak van een onderbouwd concept; (3) consultatie op basis van het concept; (4) uitwerking voorstel; (5) consultatie voorstel. Maar ook hier moet men waken voor een al te strak (opgelegd) stramien.

6.2. Andere stakeholders en experts

Commissie Efficiënte en Effectieve overheid. Ook de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid adviseerde in haar eindrapport een optimalisering van de overleg- en adviesstructuren⁴⁶. Zij stelde dat er een doorbraak kan komen als overleg, consultatie en advies tijdig gerealiseerd worden en als er een betere afstemming is van de overleg- en adviesprocedures op het besluitvormingsproces.

Memoranda stakeholders. In de memoranda die verschillende stakeholders opmaakten naar aanleiding van de Vlaamse en Europese verkiezingen van 7 juni 2009, is de vraag naar een bijsturing van de beleidscyclus en het regelgevingsproces prominent aanwezig, met vragen naar een verdieping en versterking van participatieprocessen, een grotere betrokkenheid van het middenveld bij elke fase van de beleidscyclus, het werken met visie- of discussienota's of – naar het voorbeeld van Europa – met wit- en groenboeken, tijdige betrokkenheid van de strategische adviesraden en gemotiveerde feedback vanuit kabinetten en administraties op hun adviezen, enz.

SBOV. In een recent onderzoek door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV II)⁴⁷ werd de werking van de strategische adviesraden geanalyseerd op basis van twee pilotcases (Vlor en MORA) en een survey. Knelpunten die ook in dit onderzoek terug komen zijn onder meer: de korte adviestermijnen, het late moment in de beleidscyclus waarop het advies wordt gevraagd, het soms beperkte strategische karakter van de adviesvragen en het gebrek aan gemotiveerde feedback nadat de adviezen zijn uitgebracht. De onderzoekers bevelen aan dat de Vlaamse overheid haar engagement ten aanzien van de strategische adviesraden duidelijk zou bevestigen en versterken, en bijvoorbeeld meer te werken met adviezen op 'green papers' en concept- of discussienota's dan nu het geval is. Zo zouden de strategische adviesraden effectief strategische adviezen kunnen geven, op een moment waarop er nog politieke ruimte is om de hoofdlijnen van het beleid aan te passen.

Daarnaast nam ook het SBOV deel aan de consultatie die de SERV organiseerde (cf. supra). De boodschap dat betere regelgeving moet kaderen in een brede strategie van 'good governance' wordt onderschreven. Dit veronderstelt volgens de onderzoekers een cultuurwijziging bij alle betrokkenen. Betere regulering en beter consulteren moeten onderdeel zijn van een brede strategie die de werking van de hele overheid wil verbeteren. Verder wijzen zij erop dat consultatie ook een instrument is dat de coördinatie tussen de verschillende belanghebbenden kan verbeteren.

Verenigde Verenigingen. In het kader van diezelfde consultatie door de SERV hebben ook de Verenigde Verenigingen een reactie gegeven. Zij stellen dat de strategische adviesraden waardevol zijn en heel wat expertise samenbrengen. Toch worden ze niet optimaal gebruikt. De waardevolle pogingen om ernstiger om te gaan met de strategische adviesraden zijn tot hiertoe ontoereikend gebleken. Dat in meerdere beleidsnota's zelfs met geen woord gerept wordt over de strategische adviesraad, doet weinig verbetering vermoeden. De Verenigde verenigingen stellen voor dat er een duidelijk kader en rol voor de strategische adviesraden gedefinieerd wordt op het politieke niveau. Zij stellen echter dat de strategische adviesraden ook zelf hun huidige mogelijkheden en kansen ten volle moeten benutten en erover moeten waken dat ze geen speelbal worden van een hokjesdenken in beleidsdomeinen.

Ook de Verenigde verenigingen vragen de Vlaamse overheid te werken met visie- of discussienota's. Zo wordt er meer deskundigheid ingezet vanaf het begin van een beleidsinitiatief en er kan vóór een (partij)politieke consensus over een bepaalde piste een breed draagvlak ontstaan. Zij pleiten tevens voor andere houding en rol van de Vlaamse overheid. Ze moet meer samenwerken, netwerken en 'meesturen' met alle maatschappelijke actoren dan zichzelf als enige 'beleidsmaker' zien. *"Beleidsbeslissingen zijn voorbehouden aan politici, het beleid 'maken' niet. Daarom is een pleidooi voor een andere rol voor de Vlaamse overheid geenszins een ontkenning van het primaat van de politiek"*.

⁴⁶ Commissie Efficiënte en Effectieve overheid (2009).

⁴⁷ Fobé ea (2009).

Verder formuleren de Verenigde verenigingen enkele principes voor een consultatiebeleid: (1) participatie en consultatie vergen maatwerk; (2) participatie en consultatie moeten in elke fase van de beleidscyclus gebeuren, en op een goede manier (bv. transparant, tijdig, gemotiveerde feedback op advisering); (3) bestaande instrumenten beter gebruiken en verbeteren (vooraleer nieuwe instrumenten uit te vinden en de oude te marginaliseren 'omdat ze niet goed werken', voorbeelden zijn de strategische adviesraden en de RIA). Zij menen dat meer instrumenten voor consultatie niet perse tot meer transparantie leiden. In het slechtste geval verenigen ze zelfs de kwalitatieve inspraakmogelijkheden omdat enkel de inspraakorganen met voldoende ondersteuning en omkadering zullen kunnen meedraaien in het wetgevingsbeleid. Een verdere instrumentalisering lijkt hen niet de aangewezen weg. Zij benadrukken daarom dat participatie geen prefabproduct is. Goede participatie is een gezamenlijk proces met telkens een eigen dynamiek. Een proces dat tijd, inspanning, transparantie en open communicatie vergt. Zij vragen meer maatwerk, zonder nieuwe procedures en meer vorming voor Vlaamse politici, kabinetsmedewerkers en ambtenaren over de zinvolheid van participatie en het begeleiden van participatieprocessen. "Want procesmatig werken moet en kan je leren."

6.3. Vlaamse administratie

Ook het College van Ambtenaren-generaal (CAG) heeft in het kader van de consultatie die de SERV organiseerde gereageerd. Het CAG erkent dat het consulteren van doelgroepen belangrijk is en een meerwaarde kan opleveren. De ervaring met het consulteren van doelgroepen is in algemene zin positief. Het CAG wijst echter ook het risico op 'overkill' bij consultaties, waarbij doelgroepen via verschillende kanalen over eenzelfde onderwerp geconsulteerd worden. Aandachtspunt is vooral het vermijden van formalisme. Ook moet er volgens het CAG over gewaakt worden dat de consultatie de besluitvaardigheid en de doorlooptijd niet hypothekeren.

Het CAG is concreet voorstander van een hertekening van de Vlaamse regelgevingsprocedures om ze effectiever en efficiënter te maken. Hiertoe is volgens het CAG wel een duidelijk politiek engagement vereist. De hertekening moet gericht zijn op flexibiliteit, proportionaliteit en maatwerk waarbij bijkomend formalisme zonder praktische meerwaarde vermeden wordt. De hertekening van de regelgevingsprocedure hoeft volgens het CAG ook geen verlenging van de doorlooptijd te betekenen maar kan zelfs de doorlooptijd verkorten. Bovendien moet de hertekening gebeuren in samenwerking met andere betrokken actoren zoals o.a. de strategische adviesraden en het Vlaams Parlement.

Het CAG toont zich ook voorstander van een centrale website/toegangspunt voor de publicatie en raadpleging van voorgenomen beleid en regelgeving. De regelgevingsagenda's worden reeds centraal gepubliceerd, evenals de RIA-databank en de tabellen regelgeving in opmaak. In 2010 onderzoekt de dienst Wetsmatiging hoe de bestaande informatie beter kan gebundeld worden en gebruiksvriendelijk publiek gemaakt. Het CAG erkent tevens dat RIA een geschikt instrument is voor meer beleidscoördinatie en betere consultatie (op voorwaarde dat RIA niet formalistisch maar efficiënt en effectief wordt toegepast), ook van uitvoerings- en handhavingdiensten. Het CAG ondersteunt de verspreiding van goede voorbeelden en zal zelf waar mogelijk goede voorbeelden aanreiken. De dienst Wetsmatiging zal, waar mogelijk, de optimale werking van instrumenten voor betere regelgeving illustreren aan de hand van goede voorbeelden.

Volgens het CAG is een belangrijke randvoorwaarde voor een wezenlijke vooruitgang een reëel politiek en ambtelijk draagvlak en politieke en ambtelijke vastberadenheid. Ook het CAG deelt de visie dat de beleids- en politieke cultuur binnen de Vlaamse overheid m.b.t. de wijze waarop nieuwe regelgeving tot stand komt, moeten veranderen. Het CAG wijst er verder op dat in de beleidsnota bestuurszaken het initiatief is opgenomen om in samenwerking met de Minister-president binnen de Vlaamse overheid een consultatiebeleid te ontwikkelen. Het CAG ondersteunt dit initiatief. De dienst Wetsmatiging zal tijdens deze legislatuur werk maken van de engagementen die terzake zijn opgenomen in het Inter-institutioneel Akkoord over RIA tussen de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement, de strategische adviesraden en de SERV. Deze aanbevelingen van het CAG zullen samen met de aanbevelingen van de SERV worden verwerkt in de nota aan de Vlaamse Regering voor een nieuw strategisch beleidskader voor betere regelgeving.

Tot slot kan worden verwezen naar de antwoorden van een reeks overheidsdiensten op een vragenlijst die de SERV rondstuurde⁴⁸. Op de vraag wat er anders moet, staat op het vlak van consultatie *tijdig consulteren* (conceptnota's, gebruik van pre-RIA's) op nummer één. Op het vlak van strategie, procedures en structuren komt het werken aan efficiëntere en effectievere regelgevingsprocedures via meer maatwerk naar voor als het meest belangrijk. Verder vinden zij vooral steun en 'commitment' het kabinet, de minister(s) en de leidend ambtenaren zeer belangrijk om wezenlijke vooruitgang te boeken. Een respondent op de vragenlijst vreest wel dat de vraag om te komen tot tijdige adviezen in concreto zal inhouden dat de doorlooptijd van regelgeving zal toenemen. "Men kan zich immers moeilijk voorstellen dat het middenveld dat in de SAR's is vertegenwoordigd alleen tevreden zal zijn met een consultatie over de basisprincipes bij aanvang van de procedure. Een verzwaring van de procedure en doorlooptijd lijkt gelet op de huidige doorlooptijd alleszins niet gewenst".

6.4. Vlaams parlement

Binnen het Vlaams parlement groeit het bewustzijn dat de transparantie en consultatieprocessen in Vlaanderen anders en beter georganiseerd moeten worden. Concreet kan bijvoorbeeld worden verwezen naar vragen om inzicht te krijgen in de reactie van de regering op de uitgebrachte adviezen van de strategische adviesraden⁴⁹, het interinstitutioneel akkoord rond RIA (cf. supra) en naar de recente beleidsverklaring van de voorzitter van het parlement. Die bevat expliciete verwijzingen naar "het parlement in een vroeger stadium bij de regelgeving betrekken door te werken met visienota's, witboeken en groenboeken", "per commissie een planning opstellen met de aangekondigde ontwerpen en andere regeringsinitiatieven, eigen parlementaire initiatieven, en (...) evaluatieverslagen en rapporten van adviesraden", en "toegang voor het Parlement tot de databank met regeringsbeslissingen"...) ⁵⁰. Door de paraparlementaire instelling IST (Instituut voor Samenleving en Technologie) werd bovendien al heel wat ervaring opgedaan met specifieke, 'nieuwe' vormen van consultatie en werd een handleiding voor consultatie- en participatietechnieken gepubliceerd⁵¹.

In het kader van de voormelde consultatie die de SERV organiseerde, heeft de parlementsvoorzitter bovendien melding gemaakt van een aantal beslissingen van het Uitgebreid Bureau van 26 oktober 2009. Daarin wordt bevestigd dat er een grote bereidheid is om vanaf het voorjaar 2010 ernstig werk te maken van het thema. Er wordt ook verwezen naar het engagement van enkele ministers om te gaan werken met een witboek, waardoor de parlementaire commissies en de betrokken adviesraden een debat op hoofdlijnen zullen kunnen voeren in een vroege fase van het beleidsproces. Er is sprake van andere pilootprojecten om de betrokkenheid van parlement en middenveld in het regelgevingsproces en in het beleidsproces in het algemeen te verbeteren.

6.5. Vlaamse regering

Wat de Vlaamse regering betreft, kan worden verwezen naar het Pact 2020, het IIA-RIA (cf. supra), het regeerakkoord en de beleidsnota's. In het *Pact 2020* heeft de Vlaamse regering immers het engagement opgenomen om "alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken" en om "de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen." Ook in het *Vlaams regeerakkoord 2009-2014* is er veel aandacht voor 'participatief beleid'. Er wordt aangekondigd dat de Vlaamse overheid in dialoog moet gaan met alle maatschappelijke actoren en deze maatschappelijke betrokkenheid meer moet inbouwen in haar beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De Vlaamse Regering zal "de reële participatie van het maatschappelijk middenveld in haar beleidsprocessen versterken en de

⁴⁸ De ontving via een rondgestuurde vragenlijst reacties van de cellen wetskwaliteit van de beleidsdomeinen DAR, BZ, WVG, WSE, EWI, LV, OV, CJSM (Media) en RWO, en van entiteiten zoals de Dienst Wetsmatiging, VDAB, VLM, OVAM en BLOSO, naast persoonlijke reacties van enkele ambtenaren.

⁴⁹ Zie bv. Stuk 2162 (2008-2009) – Nr. 2

⁵⁰ Plenaire vergadering, maandag 28 september 2009, openingstoespraak door Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement.

⁵¹ IST (2003, 2006).

inbreng van strategische adviesraden in een vroege fase van de beleidsvorming valoriseren". In de *beleidsnota bestuurszaken* wordt een evaluatie van de huidige consultatiepraktijk en eventuele bijsturing ervan aangekondigd, alsook enkele "goed gekozen pilootprojecten om burgerparticipatie mogelijk te maken". Aanleiding is oa. de voormelde peer review van de OESO "waaruit blijkt dat er op vlak van consultatie van belanghebbenden bij de opmaak van regelgeving nog ruimte voor verbetering is". In de *beleidsnota algemeen regeringsbeleid* staat dat "de betrokkenheid van en het overleg met de Vlaamse middenveldorganisaties een essentieel aspect in mijn beleid rond duurzame ontwikkeling zijn en blijven". Tot slot kan melding worden gemaakt van een antwoord op een recente parlementaire vraag. Daarin stelde de Minister-president van de Vlaamse regering dat hij - als voormalig lid van enkele adviesraden - de problematiek bij de adviesorganen en strategische raden kent. Er werd onder meer ingegaan op de wenselijkheid van voldoende feedback, maar ook op het spanningsveld met de snelheid van de besluitvorming⁵².

7. INTERMEZZO: CONSULTATIE EN DOORLOOPTIJDEN

Een aandachtspunt of vrees die vaak terug komt in gesprekken met politici en beleidsmakers en in de voorgaande bespreking, is dat consultatie de oorzaak is van lange doorlooptijden, en dat vroeger en beter consulteren zal leiden tot nog langere doorlooptijden. Daarom even een intermezzo over dit punt.

7.1. Is consultatie oorzaak van vertraging?

Het regelgevingsproces is vandaag ingewikkeld en duurt soms lang. Dat betekent dat inderdaad moet worden gezocht naar mogelijkheden om het regelgevingsproces te vereenvoudigen en effectiever en efficiënter te maken. Maar in het politieke debat worden lange doorlooptijden van regelgevingsdossiers vrijwel uitsluitend toegeschreven aan de adviesfase, terwijl de adviesfase niet de hoofdvantwoordelijke is voor het lange regelgevingsproces. Dat blijkt onder andere uit een analyse van de regelgevingsdossiers waarvoor de SERV om advies werd gevraagd tijdens de vorige legislatuur (2004-2009)⁵³. De gemiddelde termijn waarbinnen de SERV haar advies aflevert, lag op 29 dagen. Voor decreten waarvoor de volledige procedure werd afgerond, is de adviesverlening door de SERV slechts verantwoordelijk voor gemiddeld 12% van de looptijd tussen de 1^e principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en de afkondiging door de Vlaamse regering na de parlementaire goedkeuring. Die looptijd bedroeg voor de decreten die de SERV adviseerde gemiddeld 233 dagen, oplopend voor sommige dossiers tot meer dan 900 dagen⁵⁴. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de looptijd voorafgaand aan de 1^e principiële goedkeuring (ambtelijke voorbereiding en overleg, advies IF, IKW's, wetgevingsadvies, ...). Van lange vertragingen door SERV-adviesing is dus geen sprake. Dat betekent dat er minstens ook in andere fasen van het regelgevingsproces moet worden gezocht naar mogelijkheden om de procedure te vereenvoudigen en in te korten, zowel voorafgaand aan de 1^e principiële goedkeuring van een dossier door de Vlaamse regering (interne procedures, akkoorden en adviezen, politieke processen) als in de fase na de advisering door adviesraden (adviesverlening Raad van State, parlementaire procedure ...).

Het voorgaande belet niet dat er in de fase van advisering inderdaad mogelijkheden bestaan om het regelgevingsproces te vereenvoudigen en in te korten. Zo is er de vaststelling dat er tussen de 1^e principiële goedkeuring en de ontvangst van de adviesvraag door de SERV soms veel tijd verstrijkt (gemiddeld 9 dagen). Het gebrek aan planning van de regelgevingsagenda heeft bovendien voor gevolg dat de voorspelbaarheid van adviesvragen klein is en soms vele adviesvragen tegelijk samenkomen (typisch einde juli), waardoor adviesraden zich onvoldoende kunnen voorbereiden en periodiek overbelast zijn.

⁵² Commissievergadering nr. C81 – FIN4 (2009-2010) – 12 januari 2010 - Nr. 466 (2009-2010)

⁵³ Van Humbeeck (2009a).

⁵⁴ Voor besluiten lag dit aandeel op 29%, gemeten vanaf de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering tot aan de definitieve goedkeuring na het advies van de Raad van State (de totale goedkeuringsperiode bedroeg voor de besluiten die de SERV adviseerde gemiddeld 128 dagen, voor sommige dossiers oplopend tot meer dan 300 dagen).

7.2. Of leidt anders en beter consulteren net tot versnelling?

Meerdere instanties argumenteren dat anders en beter consulteren niet leidt tot vertraging, maar net tot versnelling. Volgens de SERV draagt de late fase waarin adviesraden worden geconsulteerd bij tot langere looptijden: doordat men vandaag niet 'de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment' stelt, komen discussies over alternatieve beleidsopties bijvoorbeeld, vaak pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorligt. Dat leidt niet zelden tot ofwel grote vertragingen omdat er opnieuw moet worden begonnen (zie voorbeeld in kader 13⁵⁵), ofwel tot conflictsituaties waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg.

Kader 13: voorbeeld brownfielddecreet

In het regeerakkoord van 8 juli 1999 werd aangekondigd dat er zo snel mogelijk een oplossing zou komen voor problemen zoals woonzones in verontreinigde gebieden en verontreinigde industriegronden (brownfields).

In juni 2001 deed de OVAM een studie naar de knelpunten van bestaande Brownfieldprojecten in Vlaanderen.

In het zgn. zomerakkoord van 21 juni 2002 (dat de prioriteiten voor de Vlaamse regering inzake milieu en ruimtelijke ordening bevatte), werd binnen de regering afgesproken dat men de brownfieldaanpak zou versnellen.

In opdracht van de bevoegde minister werd vervolgens een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een financieringsmechanisme ten behoeve van brownfieldontwikkeling" opgesteld, dat begin 2004 werd voorgelegd voor interkabinettenoverleg (regeringsniveau) en voor meerderheidsoverleg (meerderheidsfracties binnen het parlement). Het uitgewerkte systeem was dat van een "erkenning als brownfieldproject", dat een aantal ondersteunende maatregelen in werking stelt die de ontwikkeling van brownfields moet vergemakkelijken.

Na interne procedures (advies Inspectie van Financiën op 08.03.2004, advies dienst wetsmatiging 02.04.2004,...) werd het voorontwerp van decreet op 19 mei 2004 goedgekeurd door de Vlaamse regering en op 11 juni 2004 voor advies voorgelegd aan SERV en Minaraad. De SERV bracht advies uit op 30 juni 2004, de Minaraad op 7 oktober 2004. De adviezen waren vrij gelijklopend: de raden verwelkomden dat er een decreet ten behoeve van brownfieldontwikkeling werd voorbereid, maar meenden dat er in plaats van het voorgestelde erkenningsstelsel een efficiënter en effectiever instrumentarium mogelijk en nodig was.

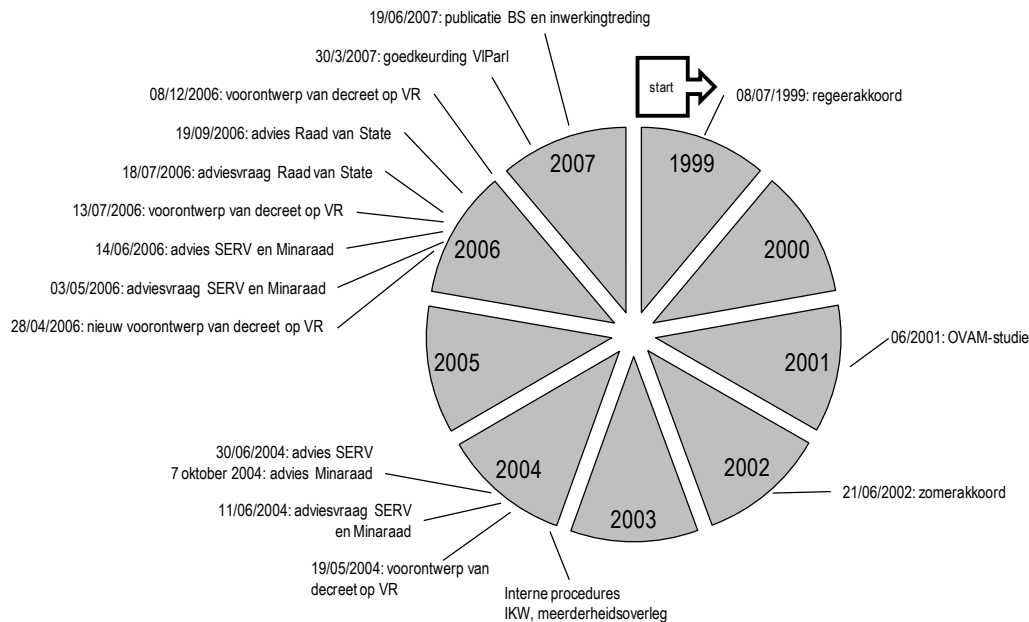
Als gevolg van die adviezen, deed de Vlaamse Regering haar huiswerk over en werd een volledig nieuw decreet opgesteld. In plaats van een erkenning als brownfieldproject werd gekozen voor het afsluiten van brownfieldconvenanten. In de RIA werd dat als volgt gemotiveerd: *"In een eerste versie van voorontwerp van decreet is ervoor geopteerd om brownfieldprojecten te laten erkennen door de Vlaamse Regering. Om te worden erkend zou een project aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Aan die erkenning zouden dan weer een aantal voordelen worden gekoppeld. Deze werkwijze vereist echter een grondig uitgeschreven erkenningsprocedure. Dergelijke procedure brengt nu de flexibiliteit, die een Brownfieldproject vraagt, in het gedrang. Om die reden is nagedacht over een snellere, meer wendbare methodiek, waarbij de overheid eveneens stimulerende incentives kan verlenen aan Brownfieldprojecten die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De introductie van de figuur van de convenanten houdt een sterke vereenvoudiging in t.o.v. de initieel uitgedachte piste omtrent de erkenning van Brownfieldprojecten en schept meer flexibiliteit."*

Die nieuwe versie werd door de Vlaamse regering op 28 april 2006 goedgekeurd als voorontwerp. SERV en Minaraad werden daarover op 3 mei 2006 om advies gevraagd. De raden brachten een gezamenlijk advies uit op 14 resp. 8 juni 2006. Vervolgens keurde de Vlaamse regering het voorontwerp – na enkele kleinere aanpassingen – op 13 juli 2006 opnieuw goed met het oog op de adviesvraag aan Raad van State. De Raad van State ontving de adviesvraag op 18 juli 2006 en bracht advies uit op 19 september 2006

Op 8 december 2006 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp definitief goed, waarna het voor behandeling werd ingediend in het Vlaams Parlement. Uiteindelijk werd het decreet door het Vlaams Parlement goedgekeurd op 30 maart 2007. Het werd in het staatsblad gepubliceerd op 19 juni 2007 en trad in werking op dezelfde datum.

⁵⁵ Het brownfielddecreet is geen alleenstaand voorbeeld. Er zijn talrijke andere voorbeelden van decreten en uitvoeringsbesluiten waar de 'juiste vragen, in de juiste volgorde, op het juiste moment' niet werden gesteld en als gevolg daarvan ofwel de doorlooptijden sterk opliepen (bv. besluit stookinstallaties, dossier wegevenvignet en rekeningrijden in het algemeen, de regelgeving rond PPS, enz.) ofwel conflictsituaties ontstaan waarbij de regering reeds gemaakte en vaak al gecommuniceerde keuzes niet meer in vraag wil stellen, en de problemen of hoge nalevingskosten blijven bestaan of opduiken nadat de regeling al van kracht is geworden, met in het beste geval reparatiewetgeving voor gevolg (bv. energiewetgeving).

Doordat men niet 'de juiste vragen, in de juiste volgorde op het juiste moment' stelde, kwam de discussie over alternatieve beleidsopties pas aan het eind van het besluitvormingsproces aan de oppervlakte, op het moment dat er al een helemaal uitgewerkte regeling voorlag. Dat leidde tot grote vertragingen omdat er opnieuw moest worden begonnen.



Cordova-Novion en Jacobs concluderen in hun doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid als belangrijkste knelpunt dat consultaties te laat komen in het regelgevingsproces, en daardoor bijdragen aan lange doorlooptijden. Zij schrijven: *“Currently the most important ‘check and balance’ controls are made too late in the process after the key regulatory design decisions have already been made. This reduces the potential benefits from a collective effort, raises the danger of duplication, and rigidifies the search for alternatives and consensus. Postponing discussions and dialogue also tends to promote adversarial responses and lengthening the process on building consensus. At the end of the day, these controls are ineffective in preventing regulations from imposing needless costs or being designed in suboptimal ways or even reducing market performance. They might even add unnecessary delays to the rule-making process.”*⁵⁶

Ook de Europese Commissie stelde in haar witboek over 'European Governance' dat *“investment in good consultation ‘upstream’ may produce better legislation which is adopted more rapidly”*.

Popelier e.a. wezen eveneens op de spanning die kan ontstaan tussen snelheid en kwaliteit van politieke besluitvormingsprocessen. Uitgebreide consultatieprocedures kunnen de besluitvorming vertragen en de kostprijs ervan verhogen. Zij stellen dat er steeds een afweging nodig is. Al naargelang het probleem waarmee de wetgever geconfronteerd wordt, moet hij opteren voor een snelle eenzijdige aanpak of voor een uitgebreide dialoog met de burger. Zo moet in een crisissituatie de snelheid primeren. Ook wanneer de wetgever een maatregel wil nemen die slechts effectief kan zijn als niemand er op voorhand van op de hoogte is, mag consultatie overgeslagen worden, bijvoorbeeld als de consultatie een kapitaalvlucht op gang zou brengen. De wetgever moet die afweging wel motiveren om de spelregels van de democratie te respecteren. Popelier e.a. menen dat de vraag naar de snelheid van het regelgevingproces daarnaast afhangt van de periode die wordt gemeten. Als gemeten wordt tot de datum van publicatie in het staatsblad, komt wetgeving sneller tot stand indien niet vooraf wordt geconsulteerd. Indien daarentegen het moment waarop goede, stabiele wetgeving daadwerkelijk geïmplementeerd is als meetpunt wordt gekozen, dan zou wel eens kunnen blijken dat het met consultatie sneller kan gaan, omdat bijvoorbeeld minder reparatiewetgeving nodig is. Men dient dus niet enkel te denken aan tijdswinst op korte termijn. Wanneer er

⁵⁶ Cordova-Novion en Jacobs (2004).

onvoldoende draagvlak blijkt te bestaan voor een voorstel, of er belangrijke tekortkomingen zijn, gaat er vaak veel meer tijd (en geld) gemoeid met het rechtstrekken daarvan. Consultaties vormen op deze manier beschouwd ook een drempel tegen 'gelegenheidswetgeving' ("ingegeven door de (politieke) waan van de dag"). In die zin kunnen consultaties volgens Popelier e.a. ook als een 'bezinningsperiode' fungeren die erop gericht is om vooraf te reflecteren op nut en noodzaak van een voorgenomen wettelijke regeling gelet op de problemen waarvoor deze een oplossing beoogt te bieden.

In elk geval wijst de ervaring in Vlaanderen met conceptnota's uit dat tijdige consultatie niet noodzakelijk leiden tot langere doorlooptijden, en de eventuele extra tijd ook extra meerwaarde geeft in de vorm van een groter draagvlak, meer stabiele regelgeving en meer tevreden 'klanten'.

7.3. Ter vergelijking: versnelling van investeringsprojecten

In deze discussie kan het nuttig zijn om even de parallel te maken met de lopende discussie over versnelling van investeringsprojecten. Daar wordt anders en vroeger consulteren net gezien als een belangrijke piste om procedures te versnellen.

Concreet zijn in het kader van de werkzaamheden van een bijzondere parlementaire commissie die daarvoor werd opgericht, een groot aantal instanties hun mening komen toelichten op een reeks hoorzittingen (zie kader 13). Uit de standpunten blijkt dat grotendeels dezelfde analyse wordt gemaakt voor investeringsprojecten als hiervoor voor 'regelgevingsprojecten' is gebeurd: (1) consultatie is - naast andere zaken zoals gedegen analyse - noodzakelijk om de kwaliteit van en het draagvlak voor de besluitvorming te verzekeren; (2) het is niet door de verplichting om te consulteren dat projecten vertraging oplopen, maar door de manier en tijdstip in het proces waarop de consultatie gebeurt: te laat en verkeerd consulteren is een belangrijke oorzaak van langdurige procedures; (3) door anders en beter te consulteren (vroeger, maatgericht, oprechter...), wint men tijd en kwaliteit; (4) brede en betere participatie vergt meer organisatie en kan zo op zich weer een oorzaak voor vertraging van de besluitvorming vormen, maar dit kan opgevangen worden via een uitvoering op maat van de besluitvorming en een robuust procesontwerp voor de uitvoering.

Kader 13: Enkele reacties uit de parlementaire hoorzittingen voor de versnelling van investeringsprojecten

Vereniging voor Ruimtelijke Planning (VRP)	Belangrijke oorzaken voor vertragingen zijn dat alternatieven van projecten niet tijdig en grondig worden onderzocht (onder meer via maatschappelijk debat over alternatieven), het draagvlak bij sleutelactoren onvoldoende getoetst of opgebouwd werd, en een open en transparante besluitvorming ontbreekt. De oplossing ligt in meer en bredere participatie, van bij start en in elke fase van het proces. De tijd bij aanvang geïnvesteerd, levert aan einde van de rit tijdswinst op. Zorgvuldige, transparante en open besluitvorming is belangrijk voor een snellere doorlooptijd. Meer participatie en overleg is de enige haalbare en wenselijke oplossing om juridische procedures te voorkomen.
MORA	Het beleidsproces is zeer complex en niet transparant. Betrokkenheid van het middenveld/stakeholders is beperkt en komt laat in het proces. De bevolking kan zich enkel uitspreken voor of tegen een weg bij een zogenaamd openbaar onderzoek, dat pas georganiseerd wordt nadat de politieke beslissing is genomen. Een echte discussie of maatschappelijk debat over het nut en de noodzaak van een nieuw infrastructuurproject wordt behoudens enkele uitzonderingen zelden gevoerd. De huidige procedures van betrokkenheid van het middenveld in de fase van het openbaar onderzoek leiden niet tot maatschappelijk draagvlak. Inspraak na politieke beslissing leidt tot extra proceslast (bezwaarprocedures, beroepsprocedures, extra besluitvorming. Er is weinig zicht op de doorvertaling van de consultatie in de besluitvorming. Betere en snellere besluitvorming vraagt om beslissingen die maatschappelijk breed worden gedragen. Een intensieve, vroegtijdige betrokkenheid van alle betrokkenen is hierbij een mogelijkheid. Tegelijkertijd ontstaat zo ruimte voor inperking van de mogelijkheden voor beroep en bezwaar.
LNE	Publieke consultatie komt vrij laat in proces, terwijl dit reeds in de 1 ^{ste} fase van een planningsproces zou moeten gebeuren, en nadien doorheen het ganse planningsproces.
ROW	Verwijzen naar benchmarkstudie en voorbeeld Finland. Bij het begin van het planningsproces zou een schema gemaakt moeten worden over de participatie en assessment. In de wetgeving staan een aantal voorwaarden waaraan dit moet voldoen: procedrestappen en timing, indicatie van stakeholders en

	wanneer deze geconsulteerd moeten worden, indicatie van inhoud en noodzakelijke onderzoeken... In de loop van het proces kan dit worden aangevuld en verfijnd.
MOW	Inspraakmomenten en openbare onderzoeken gebeuren vandaag op verschillende momenten, vaak te laat in de procedure. Herziening is aangewezen.
Rekenhof	De projectverantwoordelijken moeten van bij de start zorgen voor een transparante en doeltreffende publieke overlegstructuur met alle betrokken overheidsdiensten, opdat alle eisen en randvoorwaarden van het project in een zo vroeg mogelijk stadium in de verdere projectontwikkeling worden opgenomen.
Bond Beter Leefmilieu	Processen kunnen sneller, met betere inspraak en beter onderbouwd: Vandaag komt inspraak te laat (openbaar onderzoek pas na principiële beslissing, geen discussie meer mogelijk over kern van de zaak). Dit zorgt voor gefrustreerde tegenspraak, procedurele aanpak, juridische reacties,...
VVSG	Inspraak en overleg hebben een grote meerwaarde. De diverse overheden moeten blijvende inspanningen doen om te zoeken naar methoden om daadwerkelijke inspraak en overleg aan te moedigen. Dat neemt overigens niet weg dat er ook aan inspraak en overleg grenzen zijn. Snellere projecten mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van de beslissing. Met andere woorden: niet de snelheid van de realisatie van het project moet voorop staan, wel het feit of er een gedegen beslissing wordt genomen. De snelheid waarmee tot de beslissing wordt gekomen, is daar één van de aspecten van. Planmatig werken moet voorrang hebben op ad-hoc werken.
Boerenbond	Niet meer inspraak door maatschappelijk middenveld maar inspraak op juiste ogenblik in het proces; degelijk alternatievenonderzoek:
Vlaamse Confederatie Bouw	Ruim overleg met alle administraties vooraf vermijdt het in beroep gaan door de overheid tegen een verleende vergunning; Inspraak en correcte procedures vermijdt het in beroep gaan door particulieren en andere private 'belanghebbenden' tegen een verleende vergunning.
Technum	Het voortraject wordt gebrekkig gevoerd: te veel focus op oplossing, te weinig op het probleem. Oplossingen worden naar voor geschoven zonder dat het probleem voldoende is geanalyseerd of de effectiviteit van de oplossing (en zijn alternatieven) is onderzocht. Er is een gebrek aan procesarchitectuur (Welke stappen zijn noodzakelijk om tot een project te komen (realistische tijdsduur), Welke criteria gaan we hanteren bij de beslissing, Wie wordt wanneer betrokken...). Er is meer participatie nodig: welgemeend, ingebed in het hele proces, met een duidelijke rolverdeling bij aanvang.
Grontmij	De tijd om tot een haalbaar project te komen wordt onderschat. Er is te weinig aandacht voor het proces, een te snelle focus op het technisch aspect. Burgers worden vrij laat geïnformeerd in het proces, veelal via 'negatieve informatie' (bv. negatieve milieueffecten). Meer investeren in het 'voortraject' geeft ruimte voor gedragen project. Dit betekent naast vroege betrokkenheid ook voortdurende betrokkenheid bij ontwerp en uitvoeringsproces.
Rapport sneller en beter (Advies Commissie Elverding, NL)	Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen. Het probleem van de verkenningsfase in de huidige praktijk is niet de lange duur ervan, maar het feit dat deze fase vaak ontbreekt of van beperkte kwaliteit is. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces. Nu ligt het zwaartepunt van de betrokkenheid van decentrale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de planstudiefase. Dan zijn er nog diverse alternatieven in studie, ook al heeft de rijksoverheid vaak al een voorkeur. De commissie adviseert om betrokkenen in de verkenningsfase actief te betrekken door gezamenlijk te werken aan de probleemanalyse en de formulering van de ambities, en de keuze van het voorkeursalternatief. Dit proces van participatie leidt niet per se tot unanieme steun, maar wel tot een politiek gedragen voorkeursbesluit dat bindend is voor alle betrokken bestuurders.
Actieplan Sneller en Beter (NL)	Betere en snellere besluitvorming vraagt om goede besluiten, die maatschappelijk breed worden gedragen. Een intensieve, vroegtijdige betrokkenheid van alle betrokkenen is daarvoor een vereiste. Alleen dan kunnen deze besluiten ook én snel én zorgvuldig worden genomen.
Onderzoeksrapport Inspraak nieuwe stijl (NL)	Door al in een zo vroeg mogelijke fase van het beleidsproces het publiek erbij te betrekken, kunnen bestuurders en beleidsmakers het vraagstuk of probleem vanuit een ander perspectief zien. Dit leidt tot nieuwe inzichten en die dragen bij aan een zorgvuldige oordeelsvorming. Wel moeten participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de participatie nauwkeurig zijn afgestemd op het vraagstuk en op de beleidsruimte die er (nog) is. De doorwerking van de inbreng van het publiek in de besluitvorming wordt vergroot wanneer bestuurders goed betrokken zijn bij het participatieproces en wanneer de timing van de participatie goed is afgestemd op de besluitvorming. De verwachting is dat dit leidt tot versnelling, maar dit kan gezien de doorlooptijd van de voorbeeldprojecten nog niet worden aangetoond. Bewezen is wel dat het niet tot vertraging leidt. Het onderzoek toont ook aan dat het leidt tot minder negatieve inspraakreacties en dat de kans op vertraging door beroepsprocedures afneemt. Bovendien blijkt uit een kwantitatieve analyse dat er minder beroepen aangetekend worden.

	<p>Bestuurlijk commitment is een sleutelfactor voor doorwerking, draagvlak en snelheid. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders komt de publieksparticipatie los te staan van het politieke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens het proces worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. Deelnemers herkennen zich in dat geval niet in het besluit en het draagvlak neemt af. Na afloop van de publieksparticipatie is het van belang dat bestuurders de bevindingen zichtbaar serieus nemen en verantwoorden wat er met de uitkomsten gebeurt. Daarnaast gaat het bij succesvolle publieksparticipatie ook om gedrag en houding. Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere consultatie. Een positieve en open grondhouding, kunnen luisteren en de wil om kennis te delen, zijn eigenschappen die het succes bepalen.</p>
Code Publieksparticipatie Sneller en Beter (NL)	<p>De invulling van de participatie is maatwerk en is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project. Voor succesvolle publieksparticipatie dient per project een procesontwerp en een participatieplan gemaakt te worden. In het procesontwerp wordt de aanpak van publieksparticipatie uitgetekend in het besluitvormingsproces. Ook bij bestuurlijke, beleidsmatige en procedurele veranderingen dient de consistentie van het participatieproces bewaakt te worden. Het procesontwerp vormt de basis voor een participatieplan. Dat beschrijft helder en duidelijk welke doelgroepen, op welk moment en op welke manier, welke vragen beantwoorden.</p>
Debat studiedag ACW-VRP	<p>Tijdens dit debat bleek er overeenstemming te zijn over de nood om in de conceptfase van een project meer openbaarheid en participatie te voorzien. Door in de vroege fase van de besluitvorming meer aandacht te besteden aan het onderzoek van alternatieven en hierover een open debat mogelijk te maken, kan een ruimer draagvlak ontstaan voor de gekozen oplossing. Zo kan de uitvoering van het project vlotter verlopen, omdat in die fase geen fundamentele discussies meer moeten worden gevoerd. Wel was er discussie over de vraag of dit dan moet 'gecompenseerd' worden door het openbaar onderzoek in de formele planfase in te perken of zelfs af te schaffen.</p>

8. ANDERS EN BETER CONSULTEREN

8.1. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor hervormingen

Voorstellen tot hervorming hebben pas kans op slagen als de randvoorwaarden daartoe zijn vervuld en er overeenstemming is over een aantal uitgangspunten. Omdat dit in het verleden niet het geval was, hebben voorstellen zoals verplicht eerder consulteren, langere minimumadviestermijnen en verplichte feedback het nooit gehaald. Bovendien worden goed bedoelde maatregelen om de consultatiepraktijk te verbeteren - zoals de RIA - in de praktijk soms omzeild of louter formalistisch toegepast. Het probleem is er echter een van cultuur en incentives, en van alle tijden (zie het citaat uit Ambrose Bierces 'Devil's Dictionary' op p. 2 van deze working Paper). We geloven om die reden niet dat een nieuw decreet de oplossing zal bieden. Zo'n decreet is een voorstel van het Netwerk Participatie⁵⁷. De problemen zijn o.i. immers geen gevolg van manifeste onwil, en ook niet van een miskenning door politici van de meerwaarde van inspraak in besluitvormingsprocessen. Wel van een afweging ten opzichte van andere 'waarden' die beleidsmakers belangrijk vinden, waaronder de snelheid van de besluitvorming, de nood aan conflictbeheersing binnen de regeringscoalitie en de positieve beeldvorming van krachtadig bestuurders die men via de media nastreeft.

Wij menen dat er drie uitgangspunten of randvoorwaarden belangrijk zijn om echt resultaat te boeken: een andere cultuur bij alle betrokkenen, ruimte voor maatwerk (formalisme vermijden) en een adequate governance.

Een andere cultuur bij alle betrokkenen. De voormalige experts van de OESO Cordova en Jacobs stelden al in 2004 na een hele reeks interviews met Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren: "*The real problem is not practical, but is cultural.*"⁵⁸. Vrijwel alle waarnemers bevestigen dat er nood is aan een reëel politiek draagvlak en aan een mentaliteitskentering om vooruitgang te boeken. Zij vragen een overheid die meer samenwerkt, netwerkt en mee stuurt met alle maatschappelijke actoren in plaats van een overheid die zichzelf als enige 'beleidsmaker' ziet. Die beleidscultuur veranderen is niet eenvoudig, maar absoluut noodzakelijk. Terzake is alvast de link met het programma voor een effectieve en efficiënte overheid belangrijk. Daarbinnen wordt immers gewerkt aan onder meer de politiek-ambtelijke verhoudingen, een duidelijkere organisatie van het reguleringsapparaat en effectievere coördinatiemechanismen, zowel binnen de Vlaamse overheid als tussen bestuursniveaus.

Ook in individuele beleidsprocessen en inspraakprocedures is politiek commitment een sleutelfactor. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders komt participatie los te staan van het politieke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens het consultatieproces worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. Deelnemers herkennen zich in dat geval niet in het besluit en het draagvlak neemt af. Daarnaast gaat het bij succesvolle consultaties ook om gedrag en houding. Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere consultatie. Een positieve en open grondhouding, kunnen luisteren en de wil om kennis te delen, zijn factoren die mee het succes bepalen.

Maar ook bij andere actoren dan beleidsmakers en overheden is er een andere cultuur nodig. Betrokkenheid van doelgroepen neemt niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen. Consultatie is er niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken. Consultatie betekent bijgevolg ook dat beleidsmakers niet met alle inbreng rekening moeten houden. Niet alle informatie is altijd even bruikbaar of betekenisvol, referentiekaders, belangen en meningen kunnen verschillen, er zijn bij beleidshervormingen vaak zowel winnaars als verliezers enz. Algehele consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie vormt input voor de afwegingen die door politici moeten gebeuren. Politici langs hun kant moeten dan een keuze durven maken en niet bang zijn voor belangentegenstellingen, en bereid zijn om hun keuze helder te motiveren. Zo wordt tevens vermeden dat het beleid of regelgeving al te casuïstisch wordt uitgewerkt.

⁵⁷ Netwerk Participatie (2010).

⁵⁸ Cordova-Novion and Jacobs (2004).

Het is dus van groot belang dat anders en beter consulteren niet enkel deel uitmaakt van de regels, procedures en formele stimulansen (formele pijler), maar ook van de houding en het gedrag (normatieve pijler) en van een gemeenschappelijke cultuur (cognitieve pijler)⁵⁹.

Maatwerk, geïntegreerd in beleidsprocessen. Niemand is gebaat met instrumenten die enkel op papier bestaan of pro forma functioneren zonder toepassing of meerwaarde in de praktijk. Nochtans is dat met consultatie al te vaak het geval. Formalisme vermijden vergt een daadwerkelijk engagement, maar ook een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing van consultaties en functionele mechanismen voor controle en verantwoording.

Participatie en consultatie vergen inderdaad maatwerk. Goede participatie is een proces met telkens een eigen dynamiek. Elk beleidsproces is uniek, waardoor ook de (planning van de) consultatie context- en tijdsgebonden is. De omvang en diepgang van de consultaties bijvoorbeeld moeten in verhouding staan tot het belang van de problematiek en de impact van het beleidsdossier, en rekening houden met de beschikbare tijd, wettelijke regels politieke beslissingen enz. Ook de keuze van te gebruiken consultatietechniek is contextafhankelijk. Afhankelijk van het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare tijd en middelen enz. zullen sommige technieken geschikter zijn, en andere minder. Consultatie is dus geen synoniem van raadpleging van adviesraden of welke andere specifieke methode dan ook. Participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de participatie moeten nauwkeurig afgestemd zijn op het vraagstuk en op de beleidsruimte die er (nog) is, en de timing van de participatie moet goed afgestemd zijn op de besluitvorming.

Goede consultatie is daarnaast geen eenmalige activiteit, die op een welbepaald moment in het besluitvormingsproces moet plaatsvinden. Consultatie moet in principe doorheen het ganse beleidsproces plaatsvinden, op alle strategisch belangrijke momenten. Dat betekent dat het gehele beleidsproces moet worden bekeken, van concept en ontwerp tot implementatie en evaluatie. Anders en beter consulteren is dan ook nauw gelinkt met het verbeteren van de planning van beleids- en regelgevingsprocessen. Voorstellen ter verbetering van de consultatiepraktijk moeten aanhaken bij de brede verschuiving van proceduredenken naar procesdenken.

Een aangepaste 'governance'. Veranderingen van complexe systemen zoals het maken van beleid en regelgeving vergen tijd en middelen. Ze kunnen niet succesvol verlopen zonder een aangepaste 'governance'. Volgens OESO-onderzoek hangen succesvolle hervormingen binnen de overheid af van vier factoren: visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit. Visie houdt in dat er een breed gedeelde overtuiging is dat veranderingen nodig en wenselijk zijn, en dat die overtuiging wordt vertaald in een coherente strategie. Leiderschap verwijst naar de capaciteit om de houding en ingesteldheid van mensen te veranderen en te richten op een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Netwerken ('advocacy coalitions') functioneren als fora die een gemeenschappelijk streven hebben, die in verschillende beleidsarena's op verschillende beleidsniveaus actief zijn, die zorgen voor verspreiding van informatie en kennis, die het noodzakelijke draagvlak verkrijgen en die de noodzaak en mogelijkheden van hervormingen op de agenda houden. Een laatste factor is implementatiecapaciteit: capaciteit voor actie. Het gaat met name om beschikbaarheid van vaardigheden en middelen (financieel, materieel, mensen, kennis, tijd) en het gebruik ervan.

8.2. Voorstellen

Hierna doen we enkele voorstellen die anders en beter consulteren kunnen stimuleren, rekening houdend met de voormelde uitgangspunten en randvoorwaarden. Ze zijn gegroepeerd rond drie kernpunten die moeten toelaten om op korte termijn vooruitgang te boeken en gaandeweg te leren en te verbeteren: een betere planning van beleidsprocessen, benutting van kennis en opbouw van capaciteit, en een goede toewijzing van taken en verantwoordelijkheden.

⁵⁹ Jann (2008).

Betere planning van beleidsprocessen. Een kernpunt moet zijn dat consultaties tijdig gebeuren, op momenten dat inspraak nog verschil kan maken. Tegelijk moet meer maatwerk mogelijk zijn, zodat consultatieprocedures goed afgestemd zijn op de kernmerken van de situatie en formalisme kan worden vermeden. Dat betekent bijvoorbeeld dat meer (minder) analyse- en consultatie-eisen worden gesteld naarmate het maatschappelijk probleem belangrijker (minder belangrijk) is of meer (minder) ingrijpende beleidsinstrumenten worden toegepast, en dat de tijd en middelen voor consultaties worden ingezet waar ze het meeste kunnen betekenen. Ook de uitvoering van consultaties heeft immers een kost, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse en consultatie.

Concreet stellen we daarom voor om te werken met *'roadmaps' voor de regelgeving*. Dat betekent dat de voorbereiding van beleid en regelgeving telkens wordt gezien als project, waarvoor steeds een gedegen projectvoorbereiding en -planning van de belangrijkste processtappen nodig zijn. Onderdeel van een roadmap zou een *'consultatieplan'* moeten zijn. Dat is een plan op maat dat beknopt beschrijft op welke wijze welke doelgroepen op welk moment worden betrokken om welke vragen te beantwoorden. Concreet wordt erin aangegeven (1) welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd, (2) waarover, (3) hoe en in welke fase, (4) en hoeveel tijd er is voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input.

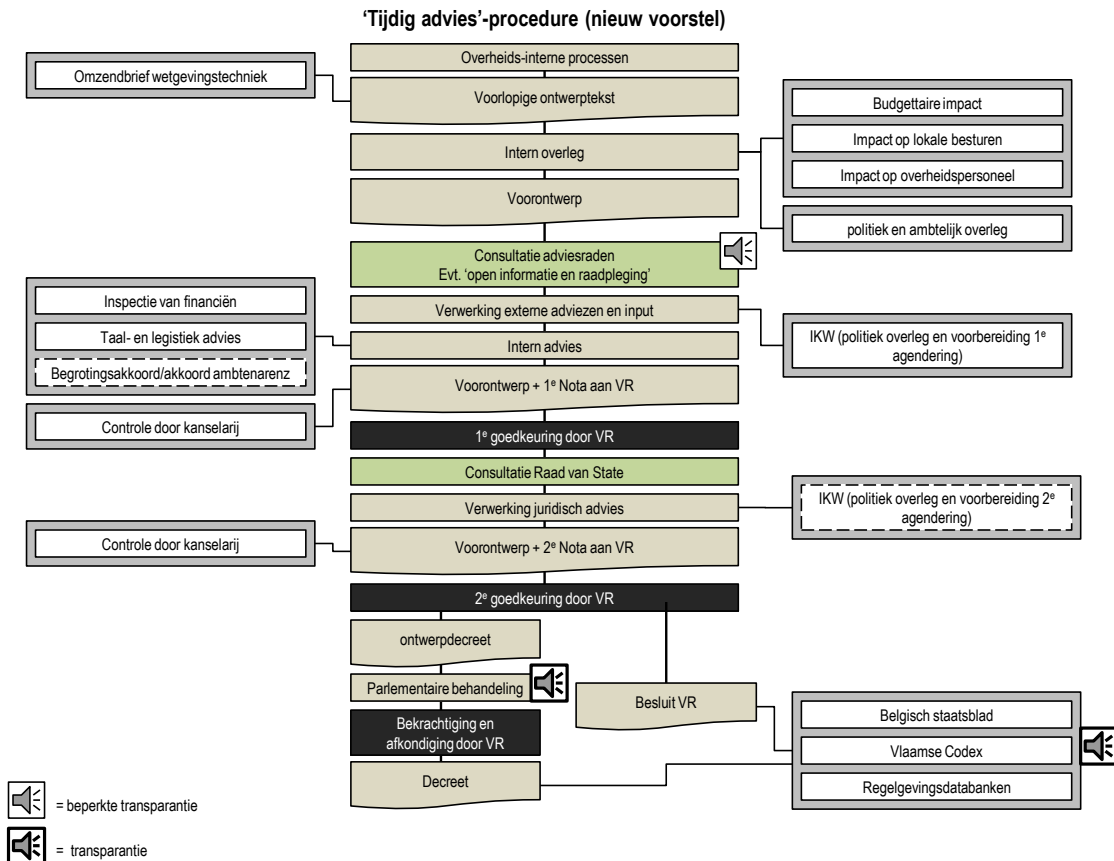
Stimulering van roadmaps en consultatieplannen – alsook feedback erop en evaluatie achteraf – kan gebeuren via kennisgeving ervan aan parlement en publiek. Het voorstel is om dat te koppelen aan de regelgevingsagenda's bij de beleidsnota's. Die zorgen vandaag immers reeds voor een vroege publieke kennisgeving over geplande regelgevingsinitiatieven. De koppeling van de roadmaps aan de regelgevingsagenda's heeft het voordeel dat de aanpak transparant wordt door de publicatie van het consultatieplan en er over de roadmaps inspraak en opvolging mogelijk is vanuit het parlement en de strategische adviesraden, naar aanleiding van de jaarlijkse bespreking van de beleidsnota's of beleidsbrieven of in het kader van het overleg over het werkprogramma van een strategische adviesraad. Concreet zou de regering in de regelgevingsagenda's voor elke voorgenomen regelgeving moeten aangeven welke processtappen er gepland worden. De voorgestelde roadmaps kunnen beschikbaar gesteld worden via eenvoudig 'doorklikken' op de dossiers in de regelgevingsagenda. Daarnaast zouden - aansluitend bij de internationale beste praktijken - maatregelen moeten worden genomen om de regelgevingsagenda's regelmatig te actualiseren, hun ontsluiting, transparantie en gebruiksvriendelijkheid te vergroten door de agenda's te bundelen en doorzoekbaar te publiceren het internet.

Als hulpmiddel voor de concrete inhoud van een roadmap, kunnen *draaiboeken voor de regelgeving* uitgewerkt worden. We zien zulke draaiboeken als uitgewerkte voorbeelden van succesvolle consultatieprocessen die voor navolging en voor een zekere standaardisering (ook van het taalgebruik in de regelgevingsagenda's) kunnen zorgen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er moet worden gekozen uit de aangereikte set van mogelijkheden, gelet op het gewenste maatwerk. Concreet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een 'tijdig advies' "procedure" (een betere term zou misschien zijn: proces), een pre-RIA-procedure en een witboekprocedure (zie figuur 5). In een 'tijdig advies' procedure worden consultaties niet georganiseerd na maar voor de 1^e principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier door de Vlaamse regering. Bij een pre-RIA procedure is er niet enkel aan het einde van het regelgevingsproces een volledige RIA, maar is er aan het begin ervan ook een pre-RIA: een document dat via 'openbaarmaking en raadpleging' (notice and comment) inzicht geeft in de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleidsalternatieven en de 'mapping' van de stakeholders die in het verdere proces betrokken zullen worden. Een witboek- (of conceptnota-, visienota-, groenboek-...) procedure wordt gebruikt voor complexere beleidsvraagstukken en verkent de problematiek op een meer strategisch niveau. Over een witboek wordt niet enkel een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd, maar worden ook de relevante strategische adviesraden en parlementaire commissies geconsulteerd⁶⁰.

⁶⁰ Het onderscheid tussen een pre-RIA en een witboek is misschien niet meteen duidelijk. Dat onderscheid situeert zich in de voorstellen van de SERV op twee niveaus: inhoudelijk en procedureel. Een pre-RIA geeft een inzicht in de probleemstelling, doelstelling, mogelijke beleidsalternatieven en 'mapping' van de stakeholders die geconsulteerd zouden moeten worden bij het uitwerken van de RIA en van de regelgeving. Een pre-RIA situeert zich meestal op maatregelniveau. Over de pre-RIA wordt een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd. Een witboek (visienota, groenboek, conceptnota...) wordt opgesteld voor complexere beleidsvraagstukken. Het beperkt zich niet tot maatregelniveau, maar verkent de problematiek in al zijn aspecten. Over een witboek wordt niet enkel een 'openbaarmakings- en raadplegingsprocedure' gevolgd, maar worden ook de relevante strategische adviesraden en parlementaire commissies geconsulteerd.

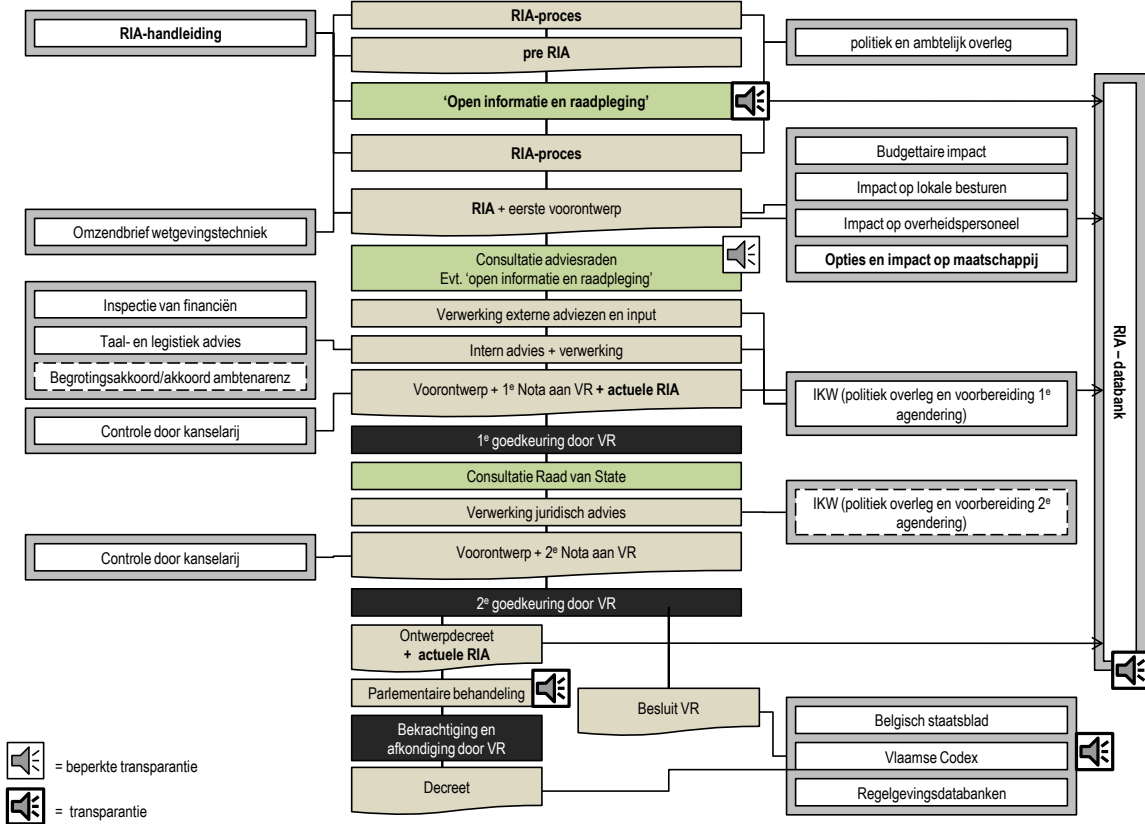
Ter illustratie en verdere concretisering is in kader 14 een mogelijk model voor een pre-RIA en roadmap opgenomen.

Figuur 5: mogelijke draaiboeken voor de regelgeving

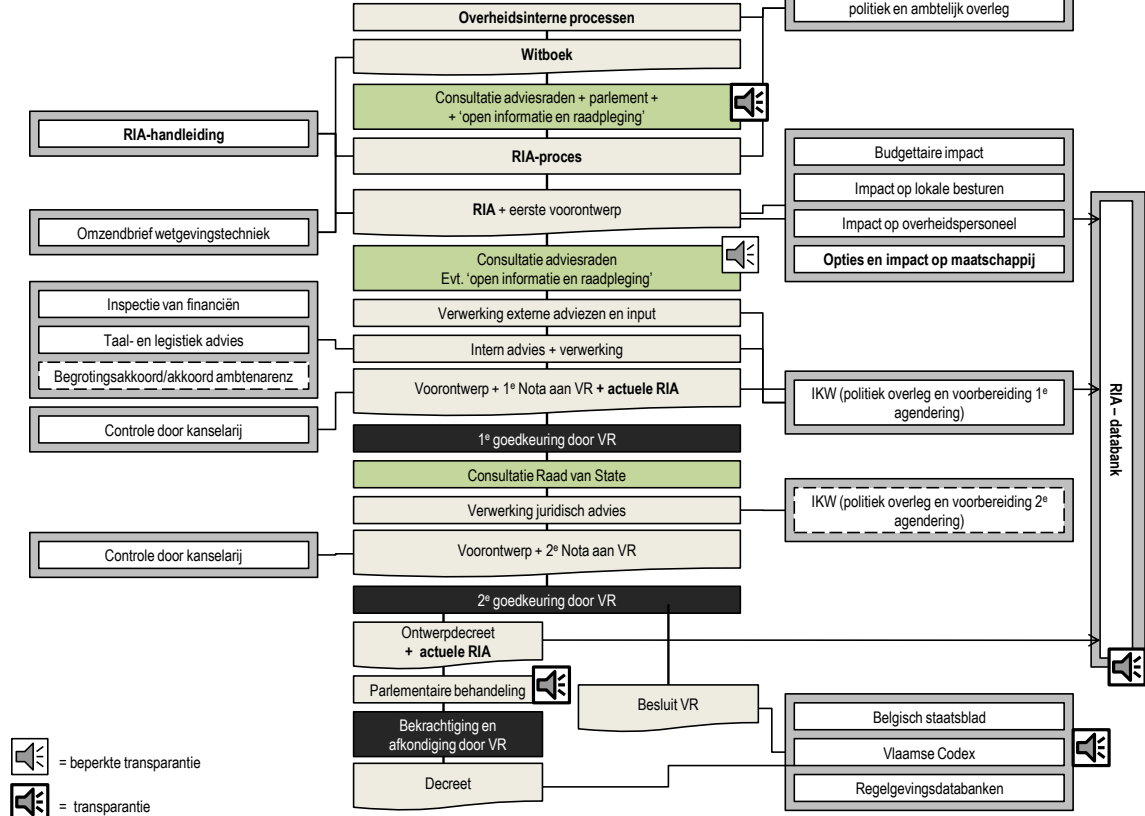


Een concreet voorbeeld kan dat verduidelijken: Het Vlaams Energieagentschap werkt momenteel aan de voorbereiding van maatregelen ter ondersteuning van groene warmte. In een pre-RIA zouden de probleemstelling en doelstelling worden uitgeschreven (Waarom is groene warmte belangrijk? Wat is het potentieel? Waarom is ondersteuning nodig? Waarom voldoen de bestaande ondersteuningsmechanismen niet? Welke doelstellingen wordt beoogd tegen wanneer? ...), samen met relevante nader te onderzoeken beleidsalternatieven (bv. investeringssteun, exploitatiesteun, absolute of relatieve ondersteuning, financieringsalternatieven...) en een inventarisatie van te contacteren stakeholders. In een witboek zou deze problematiek in zijn ruimere context worden bekeken, waarbij ook aspecten aan bod kunnen komen zoals bijvoorbeeld de afweging tussen stimuleren van groene warmte versus stimuleren van andere vormen van hernieuwbare energie, de impact op de bevoorradingzekerheid (bv. import van biomassa) de vraagrijke voor groene warmte (warmtebesparingsprogramma), de link met de energie-infrastructuur (aangepaste netten, opslag en vraagsturing), met woonbeleid (EPB) en met competenties op de arbeidsmarkt (profielen), de stimulering van onderzoek en ontwikkeling, enz.

Pre-RIA procedure (nieuw voorstel ter vervanging van de bestaande RIA-procedure)



Witboekprocedure (nieuw voorstel)



Kader 14: Pre RIA en roadmap

DEEL I – pre-RIA

A. Identificatie

Titel van het initiatief:

Beleidsdomein-afdeling/contact persoon:

Verwachte periode van 1^e principiële goedkeuring door de Vlaamse regering (maand/jaar):

Datum laatste wijziging:

Versienummer:

B. Context en probleemomschrijving

Wat zijn de belangrijkste problemen die worden vastgesteld?

Wat zijn de oorzaken en achterliggende verklaringen?

Waarom voldoet de huidige regelgeving niet?

Wat is de politieke context en juridische beleidsruimte?

C. Doelstellingen van het initiatief

Wat zijn de doelstellingen die worden beoogd met het initiatief?

Welke specifieke effecten wil men bereiken?

D. Beleidsopties

Wat zijn de relevante beleidsopties naast de nuloptie (geen initiatief) die zullen worden onderzocht (regelgevende of andere, nieuwe regelgeving of aanpassing bestaande,)?

Welke andere beleidsopties werden overwogen maar niet weerhouden voor de effectenanalyse?

Is voor de uitvoering van een van de voorgestelde opties de medewerking van andere diensten, beleidsdomeinen of bestuursniveaus nodig?

E. Scope en aanpak van de RIA

Welke significante effecten van een of meer van de opties moeten er worden onderzocht?

Welke gezinnen/bedrijven/organisaties worden door een of meer van de opties geraakt?

Hoe zal de nodige informatie worden verzameld?

Welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd? Hoe en in welke fase? Hoeveel tijd is er voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input? (consultatieplan)

F. Feedback

Op welke wijze kunnen stakeholders of andere diensten reageren op deze pre-RIA? Wat is de deadline voor opmerkingen en suggesties? Hoe zullen die worden verwerkt?

DEEL II – Roadmap

G. Timing

Wat is de timing voor de afwerking van de RIA?

Indien er onderdelen van de RIA worden uitbesteed (bv. analyse, informatieverzameling), wat is dan de timing voor de uitbesteding en de verwachte input?

Wordt de ontwerp RIA meegedeeld aan het CAG met het oog op interne consultatie van de andere beleidsdomeinen? Wat is de timing voor deze agendering en voor reacties?

Wat is de timing voor het vragen en bekomen van het RIA-advies?

H. Middelen

Wanneer werd de begeleidingsgroep samengesteld? Welke afdelingen worden daarin opgenomen? Hoe vaak zal de begeleidingsgroep samenkomen?

Welke personele en /of financiële middelen zijn er voorzien voor de uitvoering van de RIA?

I. Communicatie

Zijn er bijzondere communicatie of informatie-initiatieven gepland? Welke?

Kennis benutten en capaciteit voor consultatie opbouwen. Consultatie passend vormgeven en uitvoeren is geen eenvoudige opgave. Elk consultatieproces is immers uniek en vraagt om een aanpak op maat. Een succesvolle werkwijze vraagt dan ook kennis, ervaring en houvast. Beschikbaarheid van relevante kennis en ervaringen is dus van belang, evenals informatie over eerdere resultaten van methoden en richtlijnen voor een adequate aanpak van een goede consultatie. Concreet kan aan volgende zaken worden gedacht:

- Beschikbaarheid van begeleiding of advies. Beleidsmedewerkers die goed willen consulteren, hebben behoefte aan praktische adviezen (raad) en concrete ondersteuning (daad) bij het zorgvuldig betrekken van stakeholders in beleids- en regelgevingsprocessen.
- Officiële richtlijnen en handleidingen. Buiten de consultatietips die zijn opgenomen in de RIA-handleiding, zijn er in Vlaanderen geen officiële consultatie richtlijnen of handleidingen zoals in tal van andere landen wel het geval is. Wel engageerde de Vlaamse regering zich in het interinstitutioneel akkoord over RIA (IIA-RIA) om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen. Daarom is de dienst wetsmatiging intussen de voorbereidingen gestart om tegen einde 2010 te komen tot een eerste versie van een consultatiecode voor Vlaamse ambtenaren. Zo'n code zal richtlijnen en concrete voorbeelden en aanknopingspunten moeten aanleveren voor goede consultatieprocessen en principes of criteria waaraan het proces achteraf kan worden getoetst. De uitdaging is om een bruikbare consultatiecode te maken waaraan betrokkenen zich ook willen en kunnen committeren.
- Praktijkgerichte opleiding. Opleiding is nodig om beleidsmedewerkers de nodig kennis over basisprincipes en kenmerken van goede consultatieprocessen mee te geven. In het kader van de driedaagse RIA-training die wordt aangeboden door de dienst Wetsmatiging in samenwerking met het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving en het Agentschap voor Overheidspersoneel sinds kort een opleiding aan een halve dag voorzien over consultatie.
- Netwerken. De internationale ervaring wijst erop dat netwerken van ambtenaren die consultatieprocessen in de praktijk uitvoeren zeer nuttig zijn om ervaringen uit te wisselen, beste praktijken te bevorderen. In Vlaanderen runt de Studiedienst van de Vlaamse regering enkele van zo'n netwerken, maar geen ervan is vandaag gericht op consultatie.
- Expertisecentrum consultatiemethoden. Voor het bevorderen van een professionele aanpak is het belangrijk om ervaringen met de aanpak van processen, methoden en resultaten te inventariseren, te bundelen en te delen. Dat kan via een (desnoods virtueel) expertisecentrum consultatiemethoden of inschakeling van bestaande expertisenetwerken zoals het Netwerk participatie of het Vlaams Evaluatieplatform. Hierdoor kan ook de input uit wetenschappelijk onderzoek worden verzekerd.

Taken en verantwoordelijkheden vastleggen. Consultatie moet een geïntegreerd onderdeel zijn van beleids- en regelgevingsprocessen, niet iets dat er achteraf door iemand anders aan wordt toegevoegd. Daarom moeten de vakministers en hun beleidsdomeinen worden aangespoord om zelf capaciteit voor anders en beter consulteren op te bouwen en primaire verantwoordelijkheid voor het resultaat te dragen. Concreet kan die verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van consultaties regelgeving worden gestimuleerd door:

- Opbouw van interne capaciteit binnen de beleidsdomeinen, door de beschikbare kennis en expertise te bundelen en te delen via bestaande afdelingen (bv. cellen wetshandhaving) of via netwerken van ambtenaren met consultatieopdrachten.
- Integratie van de kwaliteit van consultatieprocessen in de persoonlijke doelen en taakstellingen van elke leidend ambtenaar. Een goed aanknopingspunt is de reeds geplande herziening tegen einde 2010 van de bestaande Leidraad Reguleringsmanagement voor leidend ambtenaren, waarbij gestreefd wordt naar een integratie of afstemming met de leidraad organisatiebeheersing en interne controle die eveneens worden herzien.
- Bespreking van de regelgevingsagenda en de bijbehorende roadmaps als een item op de agenda van vergaderingen van de beleidsraden binnen elk beleidsdomein.
- Monitoring van de prestaties tegen de criteria voor goede consultaties (cf. consultatiecode). Ook peer reviews en benchmarking vormen vaak goede externe 'drivers' voor verbetering.
- Verspreiding van publieke informatie over de prestaties. In landen zoals het Verenigd Koninkrijk gebeurt dit door verplichte departementele jaarverslagen over de consultatiepraktijk.
- Activering van de controlefunctie van het parlement. Een concreet idee is de invoering van een 'nota aan het parlement' (of van richtlijnen voor de memorie van toelichting zoals die in verschillende landen bestaan),

opgesteld door de regering (naar analogie met een nota aan de regering, opgesteld door een minister) bij de indiening van een ontwerpdecreet waarin onder meer toelichting wordt gegeven bij het gevolgde traject (cf. roadmap) en bij de wijze waarop de regering heeft rekening gehouden met de adviezen van strategische adviesraden of andere consultaties.

Aangezien anders en beter consulteren een horizontaal beleid is, moet het bovendien gecoördineerd en aangestuurd worden over alle departementen heen, door een minister die daarvoor expliciet verantwoordelijk is (bv. minister-president of de minister bevoegd voor bestuurszaken) en een cel of afdeling in een horizontaal departement. De rol van die cel is enerzijds om een expliciet consultatiebeleid te ontwerpen, met onder meer strategische doelstellingen, een centrale website of uniek toegangspunt voor de publicatie en raadpleging van voorgenomen beleid en regelgeving, enz. Anderzijds kan die tot taak hebben om los van de 'dagdagelijkse' beleidsprocessen op gezette tijdstippen het consultatiebeleid en de prestaties te evalueren, met de bedoeling meer inzicht te verwerven in de sterke en zwakke punten, begeleiding, handleidingen en opleidingen gericht te kunnen uitbouwen, en goede voorbeelden en beste praktijken te detecteren en te verspreiden⁶¹. Betrokkenheid van stakeholders en andere experts bij de uitwerking en opvolging van het consultatiebeleid is daarbij van belang. In Vlaanderen zou dit kunnen gebeuren in het kader van de technische groep met vertegenwoordigers van de regering, het parlement, de adviesraden en de SERV die in het kader van het IIA-RIA werd opgericht en die belast met de opvolging van het akkoord en met het uitwerken van suggesties ter verbetering van het wetgevingsbeleid.

Een praktisch aanknopingspunt voor een expliciet consultatiebeleid is de aangekondigde actualisering tegen midden 2010 van het algemeen kader voor betere regelgeving uit 2000 en 2001. Dat kan tegelijk worden gebruikt als krachtig signaal om anders en beter consultatie op de agenda te zetten, en om stappen te zetten naar de operationalisering van de engagementen die de Vlaamse regering in het Pact 2020 en in het interinstitutioneel akkoord over RIA is aangegaan: *“de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen, en de transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding verzekeren”*.

⁶¹ Vgl. met de praktijk binnen de Europese Commissie om goede voorbeelden te verzamelen en te verspreiden, zie European Commission (2009), bijlage 14, of http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm

9. REFERENTIELIJST

- Andres Amo Pedro, Sophie Richter-Devroe and Delia Rodrigo (2007). Policy brief on tools to initiate RIA. OECD Capacity-building seminar on regulatory tools and policies, 15-16 February 2007, Tunis, Tunisia.
- Bekkers, V. M. Fenger, V. Homburg en K. Putters (2004). Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg, 2004; en Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur. Universiteit van Tilburg / Berenschot. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur Procesmanagement. Tilburg/Utrecht, 2004
- CEEO (2009). Commissie voor een Efficiënte en Effectieve Overheid: Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Eindrapport, mei 2009.
- Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (2009). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Brussel, Vlaanderen in Actie.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Department of the Taoiseach (2009b). Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies. Dublin, July 2009.
- Dienst Wetsmatiging (2003). Gids Kenmerken Goede Regelgeving. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004a). Invoering reguleringsimpactanalyse (RIA) in Vlaanderen: begeleidende maatregelen. Nota aan de Vlaamse Regering van 17.12.2004.
- Dienst Wetsmatiging (2004b). Handleiding reguleringsimpactanalyse. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004c). Gids reguleringsimpactanalyse. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004d). RIA-systemen in andere landen. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2005). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. Nota aan de Vlaamse Regering van 30 september 2005.
- Dienst Wetsmatiging (2006a). De uitbouw van cellen Wetskwaliteit binnen de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Nota aan de Vlaamse Regering van 20 januari 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2006b). De verbetering van de kwaliteit van de RIA-toepassing d.m.v. de verfijning en verdieping van de beoordelingscriteria van de RIA-controle. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 21 april 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2006c). Eindrapport Vlaamse regelgeving 2007. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 25 april 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2006d). Evaluatie, bijsturing en definitieve goedkeuring van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten - uitvoering van de regeringsbeslissing van 30 september 2005. Nota aan de Vlaamse Regering van 15 december 2006.
- Dienst Wetsmatiging (2007a). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten - uitvoering van de regeringsbeslissing van 15 december 2006. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 14 december 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2007b). Evaluatie, bijsturing en definitieve goedkeuring van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. Mededeling aan Vlaamse Regering van 12 januari 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2007c). Structurele maatregelen ter verbetering van de wetgevingskwaliteit in Vlaanderen: de invoering van de regelgevingsagenda en de goedkeuring van de concrete uitbouw van de cellen voor wetkwaliteit binnen de Vlaamse overheid. Nota aan de Vlaamse Regering van 16 mei 2007.
- Dienst Wetsmatiging (2008a). Cellen Wetskwaliteit en regelgevingsagenda. Mededeling aan de Vlaamse Regering.
- Dienst Wetsmatiging (2008b). Halfjaarlijkse evaluatie RIA. Mededeling aan de Vlaamse Regering van 19 september 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2008c). Invoering van de RIA-databank. Nota aan de Vlaamse Regering van 7 maart 2008.
- Dienst Wetsmatiging (2009a). Evaluatie van de Vlaamse Reguleringsimpactanalyse (RIA). Brussel, april 2009.

- Dienst Wetsmatiging (2009b). Vlaamse regelgeving 2008. Brussel, juli 2009.
- EU Directors of Better Regulation Group (2004). A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries. Dublin, May 2004.
- European Commission (2002a). Communication from the Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, 5 June 2002 (IA Guidelines 2002).
- European Commission (2002b). Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, COM(2002) 704 definitief, p. 3.
- European Commission (2005a) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union', COM(2005) 97, SEC(2005) 175, 16 March 2005.
- European Commission (2005b), Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Brussels, October.
- European Commission (2005c). Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, 15 June 2005 (IA Guidelines 2005).
- European Commission (2006). Communication from the Commission. Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006 COM(2006) 697 final. Brussels.
- European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92, 15 January 2009 (IA Guidelines 2009).
- European Policy Forum (2006). Evaluating Better Regulation: Building the System, London: European Policy Forum
- Fobé Ellen, Marleen Brans, Diederik Vancoppenolle en Jan Van Damme (2009). Het nieuwe strategische adviesstelsel in Vlaanderen: Een verbeteringsgerichte procesanalyse. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV II).
- Goggin Isolde and Gillian Lauder (2008). Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis. Better Regulation Unit, Department of the Taoiseach, Dublin, July 2008.
- IST (2003). Participatory Methods Toolkit. Brussel, Koning Boudewijnstichting/viWTA/IST.
- IST (2006). Instituut voor Samenleving en Technologie. Verbeterd handboek participatieve methoden, Brussel, viWTA/IST.
- Jacobs, Scott (2006a), Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends. Government of Canada Policy Research Initiative. Working Paper Number 26, June 2006.
- Jacobs, Scott (2006b). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making, Washington, DC: Jacob & Associates Inc.
- Jacobs, Scott (2007a). How Broad-based Reforms Succeed in Changing the Business Environment: The Strategic Use of Drivers of Change. Jacobs and Associates, Asia Consultative Conference Creating Better Business Environments for Enterprise Development; Asian and Global Lessons for More Effective Donor Practices, 29 November to 1 December 2006, Bangkok, Thailand.
- Jacobs, Scott (2007b). Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe's Best Regulatory Environments. Jacobs and Associates, September 2007.
- Jann, Werner (2008). How is it possible to deliver public leadership (and regulatory quality) in highly complex and constantly changing environments? Presentation at the 2008 International Regulatory Reform Conference, November 17, Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Final Report. 13 November 2001. Brussel, CEC.
- Ministerie van Justitie (2007). Naar een responsieve overheid. Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving. Rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving. Den Haag, Ministerie van Justitie, 5 juni 2007.
- Netwerk Participatie (2010). Opiniestuk "Inspraak voorbij: de weg naar een meer participatieve besluitvorming".

- OECD (1993). The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries. Paris, OECD.
- OECD (1994). Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques. Paris, OECD.
- OECD (1995) Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: Council of the OECD.
- OECD (1996). Control and Management of Government Regulation. Paris, OECD.
- OECD (1999-2008). Regulatory Country Reviews. Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris: OECD.
- OECD (2001). Flag Ship Report on Regulatory Quality. Paris, OECD.
- OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.
- OECD (2004a). Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper. Paris, OECD. GOV/PGC(2004)11/REV1
- OECD (2004b). Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis. Paris, OECD.SG/SGR(2004)1
- OECD (2005a). Indicators of Regulatory Capacities and Quality in OECD Countries. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)4
- OECD (2005b). Regulatory Quality Indicators: Methodological Issues for Output and Outcome Indicators. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)12
- OECD (2005c). OECD Regulatory Indicators Questionnaire, Paris: OECD.
- OECD (2005d), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris.
- OECD (2006a). Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality, Paris: OECD.
- OECD (2006b). Regulatory Quality Indicators Report, Paris: OECD.
- OECD (2006c). Policy Framework for Investment. A review of good practices. Paris, OECD.
- OECD (2006d). Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulatory Quality, Paris: OECD.
- OECD (2007). Background document on public consultation, Paris: OECD.
- OECD (2008a). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers.
- OECD (2008b). Issues in the comparison of Regulatory Oversight Bodies. Paris, OECD.
- OECD (2008c). Methodological Guidance and Frameworks for RIA. Paris, OECD.
- OECD (2008d). Multi-level regulatory governance issues: Policies, institutions and tools for regulatory quality and coherence. Paris, OECD.
- OECD (2008e). Managing change in OECD governments: an introductory framework GOV/PGC/PEM(2008)3.
- OECD (2009a). Government at a glance. Paris, OECD.
- OECD (2009b). Strengthening the institutional setting for regulatory reform: allocating Responsibility for Regulatory Quality, Paris, OECD.
- OECD (2009c). Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, Paris, OECD.
- OECD (2009d). Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence. Paris, OECD.
- Popelier, Patricia (2007). Regeldruk en regelgevingbeleid in België: over wetten en worsten. ICW Working paper.
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, e.a. (2004). Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving. Memorandum voor de aantredende Vlaamse regering. In verkorte versie gepubliceerd in De Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken".
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009a). Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009b). Betere wetgeving: een prioriteit voor het nieuwe Vlaams Parlement. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.
- Popelier, Patricia, Rob Van Gestel, Koen Van Aeken, Victoria Verlinden en Peter Van Humbeeck (2007). Consulteren over ontwerp-regelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de

- Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren. Sigma cahier, Politeia, 2007.
- Putnam, D.R. (1993). Making democracy works. Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Radaelli, Claudio and Anne Meuwese (2008). The political economy of impact assessment. Working Paper, University of Exeter.
- Renda, Andrea (2009a). Advancing the EU better regulation agenda: selected challenges for Europe. Berlin, Bertelsmann Stiftung.
- Renda, Andrea (2009b). Policy-making in the EU: achievements, challenges and proposals for reform. Centre For European Policy Studies, Brussels.
- SERV (1997). Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid: Illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Brussel, SERV.
- SERV (1998). Voorstellen voor uitbouw van een evaluatiesysteem Vlaamse milieuregelgeving, Brussel, SERV, 1998.
- SERV (2003). Prioritaire projectvoorstellen ingediend door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in het kader van het "Actieplan Reguleringsmanagement 2003-2004, Brussel, SERV, 21 mei 2003.
- SERV (2004). Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse. Brussel, SERV, 21 april 2004.
- SERV (2005a). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. 19 januari 2005.
- SERV (2005b). Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden. Brussel, SERV, 9 november 2005.
- SERV (2006a). Reguleringsimpactanalyse. Evaluatie en Aanbevelingen. Aanbeveling van 22 november 2006. Brussel, SERV.
- SERV (2006b). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Brussel, SERV, 22 november 2006
- SERV (2007a). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press.
- SERV (2007b). Benchmarking van Vlaanderen op wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit: achtergronddocument. Brussel, SERV.
- SERV (2008a). Advies Prioriteiten voor het Belgisch EU-voorzitterschap 2010, 15 december 2008. Brussel, SERV.
- SERV (2008b). De Europese Dienstenrichtlijn: Samenvatting van de belangrijkste principes en verplichtingen. Informatieve nota, 17 oktober 2008.
- SERV (2008c). Implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn: stand van zaken in België en Vlaanderen. Informatieve nota, 28 oktober 2008.
- SERV (2009a). Advies Over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. Brussel, SERV, 20 maart 2009.
- SERV (2009b). Advies over de Lissabonstrategie post 2010. Brussel, SERV, 13 mei 2009.
- SERV (2009c). Pact 2020: Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering. Brussel, SERV, 10 juni 2009.
- SERV (2010a). Advies: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn Brussel, SERV (te verschijnen).
- SERV (2010b). Ontwerprapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. Brussel, SERV (te verschijnen).
- SERV (2010c). Integrale reacties op het ontwerpadvies "Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn" en op het ontwerprapport "Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen". Brussel, SERV (te verschijnen).
- SERV en Minaraad (2005). Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, SERV/Minaraad, 28 april 2005

- Van Damme Jan en Marleen Brans (2008). Interactief beleid van de Vlaamse overheid: optimalisering van participatie aan verschillende types van interactief beleid: een internationale verkenning naar visie, beleid & praktijken. Leuven: SBOV.
- Van Humbeeck, Peter (1999). Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving". In Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), jg. 4, nr. 1, 1999, p. 9-19.
- Van Humbeeck, Peter (2000). Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen. in Adams, M en P. Popelier (Ed.) Wetsevaluatie. Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2001). Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, jg. 6, nr. 4.
- Van Humbeeck, Peter (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In Tijdschrift voor Wetgeving, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2006a). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2006b). Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom? In Link. Tijdschrift voor links-liberalisme. Nr. 4, jg. 23, april 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006c). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2007a) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper for the European Network for Better Regulation, Brussels, <http://www.enbr.org>.
- Van Humbeeck, Peter (2007b). Drie vliegen in één klap: meer coördinatie, planning en transparantie van beleid door invoering van een regelgevingsagenda. In Burger, bestuur en beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht. Jg. 4, 2007 – nr. 1, blz. 22-40.
- Van Humbeeck, Peter (2009a). Adviesverlening vertraagt wetgevingsprocedure! Of toch niet? De advisering door de SERV in de voorbije legislatuur in cijfers. In SERV-bericht, 2009, nr. 2.
- Van Humbeeck, Peter (2009b). Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges. ICW Working Paper
- Verbeek, Pieter (2006). Korte inleiding tot het Nederlandse en het Vlaamse adviesradenlandschap. in MINA Jaarverslag 2006, Deel II – Capitulum Selectum, 6.
- Vlaams Parlement, Vlaamse regering, SERV en de strategische adviesraden (2009). Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse (IIA-RIA). Brussel, 4 februari 2009.
- Vlaamse regering (2000). Algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels. Nota aan de Vlaamse Regering van 25.07.2000.
- Vlaamse regering (2001) Vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels : Organisatie van het reguleringsmanagement en oprichting van een "Kenniscel Reguleringsmanagement". Nota aan de Vlaamse Regering van 07.09.2001.
- Vlaamse Regering (2003). Goedkeuring van de 8 kenmerken van goede regelgeving. VR/2003/24.10/DOC.1039 en VR/2003/07.11/DOC.1039Bis.
- Vlaamse regering (2006a). Samen grenzen ver-leggen. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling.
- Vlaamse Regering (2009a). Vlaanderen in Actie/Pact 2020. <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/>
- Vlaamse regering (2009b). Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: Voor een vernieuwende, duurzame, en warme samenleving. Brussel, 10 juli 2009.

10. BIJLAGE: RICHTLIJNEN EN HULPMIDDELEN VOOR CONSULTATIE

10.1. Europese minimumnormen

De Vlaamse regering engageerde zich in het interinstitutioneel akkoord rond RIA dat werd afgesloten met het Vlaams parlement, de SERV en de strategische adviesraden, om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen, en RIA's te gebruiken om verslag uit te brengen over de weerslag van de raadpleging. Die minimumstandaarden zijn de volgende:

General principles

PARTICIPATION

Consult as widely as possible on major policy initiatives.

OPENNESS AND ACCOUNTABILITY

Consultation processes must be transparent, both to those who are directly involved and to the general public. It must be clear:

- what issues are being developed
- what mechanisms are being used to consult
- who is being consulted and why
- what has influenced decisions in the formulation of policy.

Openness and accountability are important principles for the conduct of organisations when they are seeking to contribute to policy development. It must be apparent:

- which interests they represent
- how inclusive that representation is.

EFFECTIVENESS

- Consultation must start as early as possible. Interested parties should be involved in the development of a policy at a stage where they can still have an impact on the formulation of the main aims, methods of delivery, performance indicators and, where appropriate, the initial outlines of that policy.
- Consultation at more than one stage may be required.
- The method and extent of the consultation performed must always be proportionate to the impact of the proposal subject to consultation and must take into account the specific constraints linked to the proposal.

COHERENCE

- There must be consistency and transparency in the way that ministries operate their consultation processes.
- Include in consultation processes mechanisms for feedback, evaluation and review.

Minimum standards

A. CLEAR CONTENT OF THE CONSULTATION PROCESS

All communications relating to consultation should be clear and concise, and should include all necessary information to facilitate responses.

The information in consultation documents should include:

- A summary of the context, scope and objectives of consultation, including a description of the specific issues open for discussion or questions with particular importance
- Details of any hearings, meetings or conferences, where relevant
- Contact details and deadlines
- Explanation of processes for dealing with contributions, what feedback to expect, and details of the next stages involved in the development of the policy
- If not enclosed, reference to related documentation

B. CONSULTATION TARGET GROUPS

When defining the target group(s) in a consultation process, ensure that relevant parties have an opportunity to express their opinions.

For consultation to be equitable, ensure adequate coverage of the following parties in a consultation process:

- those affected by the policy
- those who will be involved in implementation of the policy,
- bodies that have stated objectives giving them a direct interest in the policy.

In determining the relevant parties for consultation, take into account the following elements as well:

- the wider impact of the policy on other policy areas, e.g. environmental interests or consumer policy
- the need for specific experience, expertise or technical knowledge, where applicable
- the need to involve non-organised interests, where appropriate

- the track record of participants in previous consultations
- the need for a proper balance, where relevant, between the representatives of social and economic bodies, large and small organisations or companies, wider constituencies (e.g. churches and religious communities) and specific target groups (e.g. women, the elderly, the unemployed, or ethnic minorities), organisations in the European Union and those in non-member countries.

Where a formal or structured consultation body exists, the Commission should take steps to ensure that its composition properly reflects the sector it represents.

C. PUBLICATION

- Ensure adequate awareness-raising publicity and adapt communication channels to meet the needs of all target audiences. Without excluding other communication tools, open public consultations should be published on the Internet and announced at the "single access point".
- For addressing the broader public, a single access point for consultation will be established where interested parties should find information and relevant documentation.
- At the same time it might be useful to maintain more traditional alternatives
- to the Internet (e.g. press releases, mailings). Where appropriate and feasible, provide consultation documents in alternative formats so as to make them more accessible to the disabled.

D. TIME LIMITS FOR PARTICIPATION

Provide sufficient time for planning and responses to invitations and written contributions. Strive to allow at least 8 weeks for reception of responses to written public consultations and 20 working days notice for meetings.

E. ACKNOWLEDGEMENT AND FEEDBACK

Receipt of contributions should be acknowledged. Results of open public consultation should be displayed on websites linked to the single access point on the Internet.

Depending on the number of comments received and the resources available, acknowledgement can take the form of:

- an individual response (by e-mail or acknowledgement slip), or
- a collective response (by e-mail or on the single access point for consultation on the Internet).

Contributions will be analysed carefully to see whether, and to what extent, the views expressed can be accommodated in the policy proposals.

Provide adequate feedback to responding parties and to the public at large. The results of consultations carried out in the Impact Assessment process will be summarised in the related reports.

10.2. Checklist voor een consultatieplan (Canada)

Defining the purpose and objectives of the regulatory consultation

Checklist 1

A clear statement of purpose at the beginning of the consultation plan should:

Yes N/A

- Explain the problem the proposed regulations are addressing
- Explain why the regulations are being developed (i.e. economic, social, or safety benefits)
- Define what the proposed regulations will do
- Describe how the regulations will be developed (i.e. process to be followed)
- Outline the scope of the regulatory consultation process (i.e. what can and cannot be considered as part of the consultations)
- Identify the authority for the regulations
- Be written in plain, easy-to-understand language

Public environment analysis

Checklist 2

In conducting an **internal scan**, officials should:

Yes N/A

- Determine senior management's commitment to the proposal
- Confirm ministerial support for the proposal
- Determine whether there is appropriate policy authority for the regulatory proposal
- Assess consistency with government priorities (e.g. Speech from the Throne, budget)

- Research emerging legislation, policy, or litigation that could affect the consultation

Checklist 3

In conducting an **external scan**, officials should:

Yes N/A

- Determine the level of public interest (e.g. public opinion research, degree of impact on citizens)
- Examine how the general public might perceive the issue
- Assess stakeholders' perceptions of the proposal
- Review past positions of stakeholders (e.g. websites, previous submissions, letters, past consultations)
- Determine whether the issue is contentious (e.g. whether there is special interest or media interest)
- Assess the social, economic, health, and/or environmental impacts of the proposal
- Examine relevant reports from parliamentary committees
- Review reports from relevant independent bodies
- Assess potential provincial, territorial, and municipal government views
- Review any previous lobbying by stakeholders
- Assess whether there will be difficult choices or trade-offs
- Determine whether certain stakeholder groups benefit more than others
- Determine whether there were similar approaches taken by other governments

Developing realistic timelines

Checklist 4

In developing realistic timelines, officials should:

Yes N/A

- Assess the level of knowledge, understanding, and expertise of stakeholders (i.e. determine whether there is a significant level of learning required on the part of the public and/or the government for informed discussions to take place)
- Determine what information needs to be developed or collected for stakeholders
- Determine the appropriate time of year for the consultations to take place (e.g. account for summer holidays)
- Assess whether the deadlines for decision making are realistic
- Factor in the timing of other aspects of the regulatory process (e.g. drafting by the Department of Justice Canada, senior management approval, ministerial sign-off, Treasury Board of Canada Secretariat review, parliamentary schedule, pre-publication timelines, final approval)
- Prepare and implement a communication plan
- Assess the time needed for participants and stakeholders to understand material, consult with their constituencies or members, and prepare input
- Research the availability of both government officials and stakeholders
- Determine the amount of time required for the consultation
- Determine the time required for contracting outside help (i.e. bidding times, internal process, approval)
- Assess how many consultation sessions are required
- Determine how much time is required to analyze the results and report back to stakeholders
- Determine the time required for translation of material / background documents and participant input, if necessary

Internal and interdepartmental coordination

Checklist 5

In developing a consultation plan, officials should:

Yes N/A

- Discuss the proposal with relevant policy centres within the department
- Seek the advice of departmental communications and consultation experts
- Liaise with corporate services (e.g. financial, contracting, translation, webmaster)
- Conduct a file search for similar consultations

- Resolve internal departmental issues
- Conduct a scan of other departments' roles and mandates to determine whether other departments are concerned (i.e. review websites, liaise with other departments)
- Review and update the Consulting With Canadians website
- Determine whether other departments have recently conducted consultations on similar topics
- Examine potential areas of collaboration with other government departments
- Contact regional offices and provinces and territories if required
- Hold meetings to brief other government departments on the proposal
- Identify the views of different departments on the proposal

Selecting consultation tools

Checklist 6

In selecting consultation tools, officials should:

Yes N/A

- Research previous consultations to determine the methods usually used for consulting on this issue and with these stakeholders
- Assess the advantages and disadvantages of using various consultation tools
- Facilitate stakeholder involvement in selecting the most appropriate consultation tools
- Determine whether different interest groups should be brought to the same consultation meeting
- Assess whether consensus is the goal of the consultations
- Ensure that the consultation tool selected is appropriate for the size and scope of the proposal

Selecting participants

Checklist 7

In selecting stakeholders, officials should:

Yes N/A

- Define the range of stakeholder involvement
- Identify which regions of the country should be represented
- Develop criteria for selecting participants
- Determine participant availability
- Research who has been consulted on similar topics
- Contact key stakeholder groups for advice on who should participate
- Do a web search for relevant groups
- Consult other officials or departments to identify participants
- Post a notice on the departmental website advising of the consultation process
- Send a letter to stakeholder groups
- Consider advertising in local newspapers or trade publications, or on radio or television

Effective budgeting

Checklist 8

In developing a budget for a regulatory consultation, officials should:

Yes N/A

- Determine the funds available
- Determine whether the consultations will be facilitated by a third party
- Assess whether funds are adequate for the scope of the consultations
- Examine whether other government departments can contribute to the funding
- Evaluate whether contractors are needed for the preparation of written materials
- Determine whether translation (written and simultaneous) is required
- Determine whether an independent evaluator is required

- Assess whether IT support is necessary (e.g. webmaster)
- Calculate travel costs (based on regions of the country that need to be visited)
- Determine the kind of facilities required (e.g. hotels, conference centres, government facilities)
- Calculate the cost of notifying participants or the public of the consultations (i.e. advertising, mail-out, website)
- Determine whether arrangements might be required for participants with special needs
- Assess whether intervener funding is available

Ongoing evaluation, end-of-process evaluation, and documentation of consultations

Checklist 9

In conducting an ongoing evaluation, officials should:

Yes N/A

- Determine the tangible results expected from the consultation process
- Assess the key activities that need to be carried out as part of the consultation
- Determine whether a neutral observer would be beneficial for monitoring the process
- Assess whether the methods used are appropriate for the identified objectives
- Evaluate whether the timetable allows enough time for input
- Develop a tracking document
- Ensure that all comments are recorded
- Determine whether there is an appropriate number of participants
- Assess whether stakeholders feel that the consultation is worthwhile

Checklist 10

In conducting a final evaluation of the process and results of the consultations, officials should ask the following questions:

Yes N/A

- Were the views received what you anticipated?
- Was the method effective in engaging different groups and individuals?
- Did those consulted feel the process was worthwhile?
- Did the methods suit the objectives?
- If more than one method was used, what were the advantages and disadvantages of each?
- Were the quantitative and qualitative information, response rate, and representative sample anticipated?
- Was the timetable clear and adhered to? If not, why not?
- Was enough time allowed for input?
- Was the information used in the process effective?
- Was relevant information made available to the appropriate participants?
- Was the information easy to access, relevant to the consultation, produced in plain language, easy to understand, and available in other languages and formats?
- Was the process adequately budgeted for?
- Were the supporting materials effective? For example, did the consultation document encourage informed deliberation and dialogue? Was the information easy to access, clear, and objective?
- Did you follow up with those consulted, and was that input used?

Communicating neutral, relevant, and timely information related to the regulatory proposal

Checklist 11

In communicating neutral, relevant, and timely information, officials should:

Yes N/A

- Determine the level of knowledge, including technical knowledge, and range of expertise among participants
- Provide timely information in clear, plain language
- Explore whether a learning event is necessary
- Distribute necessary background information

- Decide whether stakeholders should be provided with a draft regulatory text
- Include contact names and related contact information
- Ensure that all stakeholders are provided with the same information
- Develop a code of conduct for the consultation and obtain the agreement of participants

Ensuring that officials have the necessary skills to engage in regulatory consultations

Checklist 12

In facilitating a regulatory consultation process, officials should:

Yes N/A

- Share expectations for the consultation process with participants and encourage participants to do the same
- Establish a participant code of conduct
- Let participants express their viewpoints, without expressing their own thoughts or feelings
- Understand the importance of the issue for participants, and whether any conflicts need to be resolved or can be set aside momentarily
- Separate the problem into components and develop solutions for each component
- Determine the potential for satisfactory resolution of a problem
- Determine whether participants are willing to explore alternative solutions

10.3. Voorbeeld van een consultatiehandleiding (Ierland)

Verschillende landen hebben gedetailleerde consultatiehandleidingen opgesteld. Een goede handleiding is de Ierse “*Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*”. Deze handleiding is online beschikbaar op www.betterregulation.ie.

10.4. Handleidingen consultatietechnieken

Een goed overzicht en bespreking van enkele consultatietechnieken is te vinden op de volgende websites:

<http://soc.kuleuven.be/io/participatie/ned/techniek.htm>

http://www.samenlevingentechnologie.be/ists/nl/publicaties/boekengidsenbrochures/Participatieve_methoden.html