

Hoe beter consulteren?

**Peter Van Humbeek, Patricia Popelier,
Koen Van Aeken en Anne Meuwese¹**

SAMENVATTING De Vlaamse Regering wil maatschappelijke actoren actiever bij het beleid betrekken. Maar slecht geplande of uitgevoerde consultatieprocessen kunnen gemakkelijk leiden tot slechtere in plaats van betere en meer gedragen beslissingen. Daarom is het nodig dat consultaties op een professionele manier plaatsvinden. Dit veronderstelt dat een aantal kwaliteitsnormen worden gerespecteerd en dat een projectmatige aanpak wordt gevolgd als onderdeel van een echt consultatiebeleid. In deze bijdrage overlopen we deze randvoorwaarden onder de vorm van concrete aandachtspunten voor ambtenaren die consultaties plannen, uitvoeren of evalueren.

1. Inleiding

De Vlaamse Regering heeft zich in het Pact 2020 geëngageerd om alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken. In het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 en in diverse beleidsnota's en beleidsbrieven staat dat de Vlaamse overheid meer in dialoog zal treden met alle maatschappelijke actoren en dat zij deze maatschappelijke betrokkenheid meer zal inbouwen in haar beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Daarom is participatief beleid ook een belangrijk onderzoekspoor in o.a. het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen². Verschillende decreten leggen ter zake regels en procedures op, ook aan lokale besturen. Recent is er meer aandacht voor tijdige en betere inspraak in plannings- en vergunningsprocessen³. En in de beleidspraktijk is er het toenemende gebruik van conceptnota's en groen- en witboeken⁴.

Aan mooie voornemens geen gebrek. Aan goede wil bij ambtenaren wellicht ook niet. Maar de voordelen van inspraakprocessen of consultaties kunnen pas ten volle gerealiseerd worden als ze plaatsvinden op een professionele manier. Daarom is het van belang dat er richtlijnen en tips zijn voor Vlaamse ambtenaren die consultaties plannen, uitvoeren of evalueren. Die bestaan in veel andere landen⁵ maar ontbreken hier vandaag grotendeels: er zijn enkel de algemene richtlijnen van de handleiding reguleringsimpactanalyse⁶.

Om deze lacune in te vullen voor consultaties in het kader van de voorbereiding van beleid en regelgeving⁷, liet de Vlaamse overheid een onderzoek uitvoeren naar de praktijk en de verbeterpunten ter zake in Vlaanderen⁸. Het onderzoek leidde tevens tot praktische aandachtspunten voor het plannen, organiseren, uitvoeren, analyseren, communiceren en evalueren van een consultatie. We overlopen die hierna op hoofdlijnen, na een korte situering van consultaties. Zij zullen de basis vormen voor de "Richtlijnen voor

publieke raadpleging door de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van beleid en regelgeving" die momenteel in opmaak zijn in opdracht van de minister-president en de minister bevoegd voor Bestuurszaken.

2. Wat is consultatie?

Consultatie definiëren we hier als een inspraakproces, ingericht door de overheid om belanghebbenden hun input of mening te vragen over een beleidskwestie. Het beleid wordt beslist door de overheid (politiek primaat) maar belanghebbenden krijgen vooraf de kans om informatie of advies aan te leveren. In essentie is consultatie: (1) actief op zoek gaan naar informatie en meningen van belanghebbenden die buiten de besluitvorming staan, maar wel betrokken zijn bij of effecten ondervinden van het beleid; én (2) beslissingen mee *onderbouwen* in het licht van die informatie en meningen. Consultatie is dus informatieverkeer in twee richtingen: van belanghebbenden naar beleidsmakers en van beleidsmakers naar belanghebbenden.

Consultatie bestaat in alle maten, vormen en gradaties. Het kan om verschillende *belanghebbenden* gaan (zowel overheidsinterne als overheidsexterne actoren), verschillende *onderwerpen* behelzen (probleemdefinitie, beleidsopties, effecten, uitvoeringsaspecten, ...), op verschillende *tijdstippen* in het beleidsproces plaatsvinden (agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, monitoring, evaluatie, en gaande van eenmalig over gefaseerd tot min of meer continu) en op verschillende *manieren* gebeuren (gesprekken, enquêtes, vergaderingen, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen, raadpleging van adviesraden, openbare onderzoeken, brede internetconsultaties, ...).

Goed consulteren heeft meerdere *voordelen*⁹. Het laat toe om de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten en het versterkt zo de rationele, ana-

lytische basis voor beslissingen ('evidence based policy'). Consultatie zorgt bovendien voor openheid in het democratische besluitvormingsproces. Het brengt het beleid dicht bij de burger en de burger dicht bij het beleid. Consulteren heeft echter ook een *kostprijs*, die moet worden afgewogen tegen de baten ervan¹⁰. Dat impliceert maatwerk, met in sommige gevallen ook de optie om niet te consulteren. Consultaties die op een drafje of met een gebrek aan middelen gebeuren, zijn immers zelden succesvol en doen soms meer kwaad dan goed. Veel problemen kunnen echter worden vermeden als (a) een aantal kwaliteitsnormen worden gerespecteerd en (b) een projectmatige aanpak wordt gevolgd binnen (c) een breder consultatiebeleid. We overlopen deze drie randvoorwaarden hierna.

3. Kwaliteitsnormen voor consultatie

We stellen naar analogie met Europa¹¹ enkele kwaliteitsnormen voor consultaties voor.

1. Consuleer vroeg genoeg

Consultatie gebeurt best zo vroeg mogelijk in besluitvormingsprocessen zodat belanghebbenden betrokken worden op een moment dat ze nog een significante impact kunnen hebben op datgene waarover ze geconsulteerd worden. Consultaties mogen echter ook niet te vroeg gebeuren. Er moet voldoende duidelijkheid bestaan over de problematiek, de relevante vragen en de context.

2. Kies een geschikte werkwijze en methode

Consulteren kost tijd en geld, zowel voor de overheid als voor de geconsulteerde doelgroepen. Daarom is de concrete consultatie-inspanning best afhankelijk van de potentiële baten ervan. Ze houdt best rekening met het belang van (de voorgenomen wijziging van) het beleid of de regelgeving en met de mate waarin rekening kan worden gehouden met de consultatieresultaten gelet op de beschikbare tijd, de beleidsruimte

die er (nog) is, enz. Er zijn bovendien verschillende consultatiemethodes. Afhankelijk van het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare tijd en middelen, de wettelijke regels enz. zijn sommige technieken geschikter en andere minder. De keuze is dus contextafhankelijk.

3. Consuleer transparant en voldoende breed

Consultatie moet evenwichtig en dus voldoende breed gebeuren om een eenzijdig of vertekend beeld te vermijden. Openheid en transparantie van consultatieresultaten zijn belangrijk om 'regulatory capture' tegen te gaan.

4. Geef voldoende tijd

De doelgroepen van de consultatie moeten voldoende tijd krijgen om hun inbreng te doen. Dat is noodzakelijk voor een (kwaliteitsvolle) input en is ook een uiting van respect. Hoeveel tijd precies nodig is, is net zoals de consultatiemethode contextafhankelijk. Het hangt af van de aard van het onderwerp, het besluitvormingsproces, de specifieke informatiebehoefte en de kenmerken van de doelgroep.

5. Hou de drempel laag

Een lage drempel voor respondenten is wenselijk om een voldoende, brede en representatieve input te bekomen. Alle communicatie is best duidelijk, beknopt en toegankelijk en is erop gericht om respons te stimuleren. De doelgroep moet ook gemakkelijk kunnen reageren, o.a. door formaliteiten en administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

6. Zorg voor feedback

De actoren die geconsulteerd werden, zouden feedback moeten krijgen over de manier waarop met hun inbreng al dan niet rekening werd gehouden tijdens de besluitvorming. Gericht feedback is niet enkel een kwestie van fatsoen aangezien de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken. Het is ook belangrijk voor het draagvlak van de gekozen beleidsmaatregelen en voor de bereidheid van de betrokken actoren om te participeren aan toekomstige consultaties.

4. Stappen in een goed consultatieproces

Goed consulteren vraagt een *projectmatige aanpak*. Het vereist het plannen, organiseren, uitvoeren, analyseren, communiceren en evalueren van een consultatie (zie schema). Voor elk van deze stappen lijsten we hierna richtvragen en aandachtspunten op. Die zijn richtinggevend bedoeld. Consultatie vergt immers *maatwerk*: consultatiemomenten, consultatiemethoden, doelgroepen en onderwerpen van de consultatie moeten op maat van een dossier bepaald worden. Alleen zo kan de effectiviteit en efficiëntie van consultaties worden verzekerd en kan formalisme worden vermeden. Bovendien zullen veel consultatieprocessen in de praktijk minder lineair verlopen dan het schema misschien suggereert.

Planning en organisatie	1. Onderwerp en doel van de raadpleging ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Waarover handelt de consultatie? • Wat moet de consultatie opleveren?
	2. Reikwijdte en context van de consultatie ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de reikwijdte van de raadpleging? • Hoeveel tijd en middelen worden ervoor uitgetrokken?
	3. Relevante partijen en consultatiemethode ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Welke actoren moeten worden geraadpleegd? Wat zijn de kenmerken van die actoren? • Welke consultatiemethode is het meest geschikt? Welke termijn en welk tijdstip is het meest geschikt?
Uitvoering en analyse	4. Beslissing om consultatie te starten ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoet de gekozen werkwijze aan de kwaliteitsnormen voor consultaties? • Wordt aan alle juridische verplichtingen voldaan?
	5. Publicatie van de consultatie en verspreiding van het materiaal ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnen de communicatiekanalen de beoogde actoren bereiken? • Is het consultatiemateriaal duidelijk en toegankelijk?
	6. Opvolging tijdens de consultatieperiode ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Hebben de belanghebbenden genoeg tijd om te reageren? • Is bijkomende communicatie of een bijkomende consultatieronde nodig?
	7. Analyse van de input ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Levert de consultatie het soort informatie op dat nodig is? • Wat zijn de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input?
Feedback en evaluatie	8. Verspreiding van de resultaten ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Wie moet de resultaten van de consultatie ontvangen? • Hoe wordt feedback gegeven aan de betrokken actoren?
	9. Evaluatie van de consultatie ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Wat werkte wel en wat werkte niet? • Hoe worden de geleerde lessen onthouden en verspreid?

5. Planning en organisatie

Stap 1: Bepaling van het onderwerp en het doel van de consultatie

De eerste stap in een goed consultatieproces is het precies bepalen van het onderwerp en het doel van de consultatie. Als daarover duidelijkheid bestaat, is het eenvoudiger om het consultatieproces gericht te plannen en te organiseren. Het onderwerp en doel van de consultatie bepaalt immers wie, wanneer en hoe consulteren.

- **Waarover handelt de consultatie?** Over de precieze omvang en aard van een vastgesteld probleem? Over mogelijke manieren of beleidsopties om een probleem op te lossen? Over de effecten van voorgenomen regelgeving? Over de effectiviteit en efficiëntie van een bestaande regelgeving? ... Het is nodig om hierover zo helder mogelijk te zijn, zodat de focus van de consultatie duidelijk is, ook voor de actoren die zullen worden bevestigd.
- **Wat moet de consultatie opleveren in het licht van de al beschikbare informatie?** Feiten en cijfers? Of vooral meningen? Het antwoord op die vraag bepaalt in belangrijke mate wie best wordt geconsulteerd en hoe dat best gebeurt. Duidelijkheid hierover is ook belangrijk voor de doelgroepen, om ervoor te zorgen dat het ook voor hen duidelijk is in welke context de raadpleging gebeurt en wat zij kunnen verwachten van hun deelname. Dit *management van verwachtingen*, zowel bij de overheid als bij de doelgroep zelf, is een cruciale succesfactor. De verwachtingen moeten correct en redelijk zijn, en expliciet worden beheerd in het verdere proces (zie verder). Wat de consultatie in algemene termen moet opleveren, moet ook concreet worden gemaakt. Waarover precies zoekt men cijfers? Waarover wil men precies de mening van een doelgroep? De informatiebehoefte wordt best zo concreet mogelijk omgezet in heldere consultatievragen. Die dwingen niet alleen om expliciet te zijn over wat men te weten wil

komen. Ze zorgen er ook voor dat de bruikbare respons vergroot en dat men tijdens de consultatie zelf niet overladen wordt met informatie die niet ter zake doet. Bij het stellen van de vragen wordt best ook al zoveel mogelijk rekening gehouden met de manier waarop de antwoorden later zullen worden geanalyseerd en verwerkt (zie stap 7). Dat kan bij die analyse en verwerking veel werk besparen.

Ook als de consultatie formeel verplicht is, blijft het wenselijk om de voorgaande vragen expliciet te beantwoorden bij de start van een consultatieproces. Ze bepalen mee of het de moeite is om aanvullend aan bv. een verplichte raadpleging van adviesraden consultaties te organiseren.

Stap 2: Bepaling van de reikwijdte en de context van de consultatie

De tweede stap legt de inhoud en de reikwijdte van de beoogde consultatie concreter vast.

- **Wat is de plaats en de reikwijdte van de raadpleging binnen het gehele beleidsproces?** Het is belangrijk om de consultatie te situeren binnen het gehele besluitvormingstraject en om aan te geven wat wel en wat niet het voorwerp uitmaakt van de raadpleging en op welke andere momenten in het beleidsproces eveneens een consultatie is gepland. Goede consultatie is immers geen eenmalige activiteit die op het einde van het besluitvormingsproces moet plaatsvinden, maar kan in verschillende fasen van een beleidsproces gebeuren. Een resolute keuze voor tijdige inspraak gekoppeld aan een transparante, goede procesplanning kan leiden tot een zgn. trechtervormig besluitvormingstraject. Dat wil zeggen dat zodra er (op een goede manier) inspraak is geweest over de probleemanalyse, de beleidsdoelstellingen en de selectie van de te onderzoeken beleidsopties (bv. in een pre-RIA, groenboek, conceptnota, ...), daar in principe niet meer op teruggekomen wordt in latere fasen. Hetzelfde geldt voor de rest van het traject: eens er na analyse

van en inspraak over de effecten van mogelijke beleidsalternatieven wordt gekozen voor een bepaalde optie (bv. in een finale RIA, witboek), wordt daar bij de verdere uitwerking en in de formele fase in principe niet meer op teruggekomen. Er kan enkel nog een fijnregeling van de voorgenomen regelgeving gebeuren.

- **Hoeveel tijd en middelen worden ervoor uitgetrokken?** Een goede planning van het volledige proces is onontbeerlijk. Elk van de stappen in de organisatie, uitvoering en opvolging van de raadpleging vergt de nodige tijd en middelen. De planning moet dus realistisch zijn. Belangrijk om te beseffen is dat de tijd die actoren krijgen om input of advies te geven slechts een deel van het volledige consultatieproces is. Enige flexibiliteit in de planning is nodig. Niet alles valt op voorhand te voorzien. Zo kan een raadpleging het inzicht in het probleem vergroten en kan zij leiden tot het besef dat er best meer actoren worden geraadpleegd dan initieel voorzien. In sommige situaties kan de inschakeling van externe deskundigheid nodig zijn voor het goed plannen, uitvoeren of evalueren van een consultatie, voornamelijk bij complexe en grootschalige consultaties of bij gebruik van een consultatietechniek waarover er nog weinig kennis en ervaring is. Ook de inschakeling van externe deskundigheid moet tijdig en goed worden gepland.

Stap 3: Keuze van partijen en consultatiemethode

De derde stap bestaat erin om de relevante partijen en de te hanteren consultatiemethode te bepalen.

- **Welke actoren moeten worden geraadpleegd en wat zijn de kenmerken van die doelgroepen?** Het goed aflijnen van de doelgroepen die men wil bereiken is nodig om ervoor te zorgen dat de consultatie gericht gebeurt en dat de consultatiemethode goed afgestemd wordt op de kenmerken

van de doelgroep en op het soort informatie dat men wenst te verkrijgen. Een stakeholdersanalyse is nodig zodat alle relevante stakeholders en belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en zodat er wordt vermeden dat louter vanuit gewoonte beroep wordt gedaan op steeds dezelfde personen. Alle relevante belanghebbenden moeten de kans krijgen om hun inbreng te doen. Die omvatten in principe:

- actoren die door de voorgenomen regelgeving of beleid 'getroffen' worden (hun gedrag moeten wijzigen, moeten investeren, nieuwe rechten of plichten moeten verkrijgen, ...);
- actoren die betrokken zijn of zullen worden bij de verdere uitvoering van het beleid of de regelgeving (uitvoerings- en handhavingsinstanties, intermediaire actoren, ...);
- actoren die een bepaald belang (te verdedigen) hebben bij het voorgenomen beleid of de regelgeving (bv. milieuorganisaties, derdewereld-ngo's, ...);
- actoren die over een relevante expertise m.b.t. het beleid beschikken.

Een stakeholdersanalyse laat tevens toe om de relevante kenmerken van de geïnventariseerde doelgroepen in kaart te brengen. Het gaat dan om aspecten zoals hun omvang, organisatiegraad, vertrouwdheid met het onderwerp van de consultatie en met consultaties op zich, hun ervaring met of houding ten opzichte van bepaalde consultatiemethodes, enz.

- **Welke consultatiemethode en welke termijn of tijdstip zijn het meest geschikt?** Er is een hele waaier aan consultatietechnieken die kan worden ingezet. De beste keuze zal afhangen van de specifieke vragen en kenmerken van het onderwerp en de doelgroep, en van omstandigheden zoals de ervaring met bepaalde methoden bij de overheid of bij de doelgroepen, de beschikbare tijd, de wettelijke regels, enz.

In elk geval is een zekere kennis van en vertrouwdheid met de belangrijkste consultatietechnieken nodig om te vermijden dat men in routine vervalt en minder of ongeschikte werkwijzen hanteert. Daarom zijn aanvullende richtlijnen over consultatietechnieken en situaties wenselijk waarin de ene of de andere techniek beter geschikt is¹². Welke methode ook wordt gekozen, de doelgroepen van de consultatie moeten voldoende tijd krijgen om hun inbreng te doen. Hoeveel precies hangt af van de gekozen methode, de aard van het onderwerp, de specifieke informatiebehoefte en de kenmerken van de doelgroep. Zo zal het voor nieuwe, belangrijke beleidsoriëntaties noodzakelijk zijn om meer tijd uit te trekken dan voor meer beperkte bijstellingen van het lopende beleid. Ook de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen speelt een rol. In elk geval moeten consultaties tijdens vakantieperiodes worden vermeden. Als dat niet mogelijk is, moet de consultatieperiode worden verlengd. Er moet ook rekening worden gehouden met reeds lopende of geplande consultaties bij de doelgroep en met consultaties rond sterk verwante beleidsthema's. Dit vergt overleg met andere overheidsdiensten over de agenda en de timing. Zo kunnen dubbele consultaties en 'consultation fatigue' worden vermeden.

6. Uitvoering en analyse

Stap 4: De beslissing om te starten

- Vooraleer daadwerkelijk te starten met de concrete uitvoering van een consultatie, is het raadzaam om te controleren of aan de belangrijkste vereisten is voldaan: **voldoet de ontworpen consultatie aan de kwaliteitsnormen voor consultaties? Wordt aan eventueel juridische verplichtingen (openbaar onderzoek, raadpleging adviesorgaan, ...)**¹³ voldaan? Wijzigingen

aanbrengen tijdens de uitvoering van de consultaties zelf (bv. extra consultatievragen, nieuwe doelgroep, ...) is immers veel moeilijker en zorgt in elk geval voor hogere kosten en langere termijnen in vergelijking met een situatie waarin alles van tevoren goed is overwogen en gepland.

- Daarom is het raadzaam om de gekozen werkwijze neer te schrijven in een procesnota of 'roadmap' die doorheen de rest van het traject wordt aangevuld en geactualiseerd. Die geeft dan in deze fase een antwoord op vragen zoals: hoe zal de nodige informatie worden verzameld? Welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd? Waarover, hoe en in welke fase? Hoeveel tijd wordt er uitgetrokken voor deze consultaties en voor de verwerking van de input? Het kan dus aangewezen zijn dat de stakeholders die dat wensen eventueel kunnen reageren op de voorgenomen consultatie en verbetersuggesties kunnen doen vooraleer er daadwerkelijk wordt gestart.

Stap 5: Communicatie van de consultatie en verspreiding van het materiaal

De daadwerkelijke start van de uitvoeringsfase van een consultatie gebeurt door de actieve communicatie van de raadpleging aan de betrokken doelgroep. Het is immers niet omdat de doelgroepen werden opgelijst, dat zij ook op de hoogte zijn van de raadpleging en bereid zijn of in staat zijn om de verlangde input te leveren. Goede communicatie kan er ook toe bijdragen dat alle relevante partijen 'gelijke kansen' hebben om te participeren, zodat de informatie die wordt bekomen evenwichtig is en een goede afspiegeling vormt van wat er beschikbaar is aan informatie of wat er leeft qua opvattingen bij de doelgroepen en belanghebbenden.

- **Kunnen de communicatiekanalen alle beoogde doelgroepen bereiken?** De raadpleging wordt best voldoende vooraf aangekondigd, zodat de doelgroepen zich daarop kunnen instellen. De boodschap en het gekozen communicatiemedium (e-

mail, internet, algemene media, vakpers, koepels of sectorfederaties, ...) moeten passen bij het doel van de consultatie, het soort raadpleging en de kenmerken van de doelgroep. Dit kan een profielschets van de doelgroep vereisen om na te gaan welke informatiekanalen zij het meest gebruiken. Het verdient aanbeveling om – zonder andere communicatiekanalen uit te sluiten – in elk geval te werken met een publieke kennisgeving van de consultatie via het internet.

- **Is het consultatiemateriaal duidelijk en toegankelijk?** In de meeste gevallen is het wenselijk om specifiek communicatiemateriaal op te maken met het oog op een vlotte, effectieve en efficiënte consultatie. Daarbij kan worden gedacht aan:
 - *achtergrondmateriaal* dat op neutrale wijze uitleg geeft over de problematiek waarover wordt geconsulteerd; in de meeste gevallen is het louter verspreiden van een ontwerp wettekst géén goede basis om een consultatie te voeren.
 - een lijst met relevante, eenduidige *consultatievragen* zodat het voor de doelgroepen duidelijk is waarover informatie of opinies worden gezocht en wordt vermeden dat de consultatie wordt gebruikt om allerlei niet ter zake doende discussies te voeren. De consultatievragen moeten aansluiten bij de inbreng die de respondent kan leveren.
 - een gebruiksvriendelijk *antwoordformulier* dat de benodigde tijd en de administratieve lasten van de consultatie voor de doelgroep beperkt, en ook de tijd en inspanningen die nodig zijn voor de verwerking achteraf verkleint.

In de meeste gevallen zal dit communicatiemateriaal kunnen opgenomen worden in één consultatiedocument (zie kader). Dit materiaal moet opgesteld zijn in heldere, duidelijke taal en qua vorm, inhoud en taalgebruik goed afgestemd zijn op de doelgroepen van de consultatie. Zeker wanneer men burgers rechtstreeks

consulteert, is het noodzakelijk om de probleemstelling, achtergrondinformatie en voorstellen te vertalen naar hun concrete leefwereld.

Het is in elk geval nodig om de drempel voor respondenten laag te houden om voldoende, brede en representatieve input te bekomen. Om de respons te vergroten, kan tevens worden overwogen om gebruik te maken van ICT-hulpmiddelen, rekening houdend met de kenmerken van de doelgroep. De communicatie is best ook duidelijk over de rolverdeling en de **finaliteit**: consulteren is luisteren en verantwoorden. Luisteren wil niet zeggen dat het standpunt van die doelgroep ook de definitieve beslissing moet zijn, of dat met alle inbreng rekening moeten worden gehouden. 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. Volledige consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie vormt m.a.w. niet meer en niet minder dan input voor de afwegingen die door politici moeten gebeuren. Verantwoorden wil zeggen dat politici een beleidskeuze moeten nemen en bereid zijn om hun keuze helder te motiveren (zie verder onder stap 8). Dit sluit niet uit dat het soms nodig kan zijn om sterkere participatorische trajecten uit te bouwen om op goed geïnformeerde wijze een beleidskeuze te maken of om doelgroepen te overtuigen van de nood aan bepaalde maatregelen.

Stap 6: Opvolging tijdens de consultatieperiode

Een goede opvolging van wat er gebeurt tijdens de consultatieperiode is essentieel om tijdig te kunnen ingrijpen als de consultatie niet naar behoren verloopt. Zelfs met een degelijke planning en goede voorbereiding van de consultatie kan er nog altijd iets mislopen.

- **Hebben de belanghebbenden genoeg tijd om te reageren?** Wanneer er weinig

respons komt, de input trager dan verwacht binnenkomt of de kwaliteit van de informatie lager is dan verwacht, kan dat erop wijzen dat de doelgroep meer tijd nodig heeft om te reageren. De redenen kunnen divers zijn: de problematiek is toch complexer dan gedacht, de consultatie kan samenvallen met andere consultaties bij dezelfde doelgroep, de consultatie vindt plaats in een periode die minder geschikt is voor de doelgroep, enz. Het is in elk geval nuttig om de precieze redenen te achterhalen (zie verder, stap 9), maar in een eerste reactie kan – zo mogelijk in overleg met de doelgroep – gedacht worden aan een beperkte verlenging van de consultatietermijn. In de meeste gevallen is dat een betere optie dan vast te houden aan de initieel opgelegde termijnen en het beleidsproces voort te zetten zonder degelijke input.

- **Is een bijkomende communicatie of consultatieronde nodig?** In sommige gevallen kan het aangewezen zijn om een bijkomende communicatie of een andere consultatieronde te organiseren, bijvoorbeeld als de consultatie belangrijke doelgroepen over het hoofd heeft gezien, als de consultatie inhoudelijk nieuwe inzichten oplevert die nieuwe consultatievragen uitlokken of als meer verduidelijking nodig is over bepaalde ontvangen informatie of opinies.

Stap 7: Analyse en verwerking van de input

Wat er inhoudelijk gebeurt met de ontvangen input, valt buiten het feitelijke consultatieproces en is onderdeel van beleidsmatige en politieke afweging. Wat wél onderdeel uitmaakt van een goed consultatieproces, is een degelijke en eerlijke analyse van de ontvangen input.

- **Wie ontvangt de input en wie analyseert de ontvangen input?** Een goede registratie van alle input (ontvangen documenten, ingezonden reacties, verslagen van bijeenkomsten, ...) zorgt ervoor dat de basisinformatie waarop de verwerking gebaseerd is, niet verloren gaat. Zoals bij wetenschappelijk

onderzoek zijn de conclusies uit de consultatie immers bij voorkeur reproduceerbaar. Het is tevens een goede praktijk om op een of andere manier een kennisgeving te bezorgen aan de personen en organisaties die hebben geparticipeerd, dat hun input werd ontvangen en geregistreerd (bv. geautomatiseerde ontvangstbevestigingen bij elektronische bevestigingen, verzending van het verslag van een stakeholdersvergadering aan de deelnemers van dat overleg, enz.). Het moet verder duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de analyse zelf van de ontvangen input en hoe die analyse zal gebeuren (kwantitatief, kwalitatief, per doelgroep, per consultatievraag, volgens welke methode en welk format, enz.). De gekozen wijze van raadpleging zal invloed hebben op het soort analyse dat mogelijk is. Die analyse start in elk geval best zo snel mogelijk nadat de input werd ontvangen zodat geen kostbare tijd of informatie verloren gaat (bv. laattijdige opmaak van het verslag van een stakeholdersoverleg).

- **Wat zijn de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input?** De resultaten van de consultatie geven in principe een antwoord op de consultatievragen. Die vragen vormen normaliter dan ook, samen met eventuele aanvullende reacties, de basis voor de analyse. Antwoorden kunnen echter op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en gepresenteerd. Zo zullen vragen aan de orde zijn zoals: is elke input even nuttig? Is elke input even relevant? Moet aan de mening van bepaalde groepen of actoren (bv. adviesraden) een groter gewicht worden gegeven dan aan andere input (bv. individuele standpunten van een bepaalde organisatie of persoon)? Moet aan vaak terugkerende standpunten een groter belang worden gehecht? Enzovoort. De analyse en wijze van presenteren van de resultaten is dus geen neutrale oefening. In elk geval wordt de analyse van de consultatie best

'op papier' gezet, in een *document* dat de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input bevat en dat verduidelijkt wie wat heeft ingebracht. Dat document wordt qua omvang en diepgang best afgestemd op het belang van de uitgevoerde consultatie (proportionaliteit). Net zoals voor de consultatiedocumenten geldt ook dat dergelijke inspraakverslagen best duidelijk en beknopt zijn, zelfstandig leesbaar, geschreven in begrijpbare taal en opgebouwd volgens een logische structuur.

7. Feedback en evaluatie

Stap 8: Verspreiding van de resultaten

Na de analyse van de ontvangen input is het belangrijk om de resultaten te communiceren naar de actoren die hebben geparticipeerd en naar eventuele andere actoren.

- **Wie moet de resultaten van de consultatie ontvangen?** Een inspraakverslag zou in de regel publiek moeten worden gemaakt, rekening houdend met de eventuele vertrouwelijke aard van sommige informatie. De consultatieresultaten moeten in elk geval beschikbaar zijn voor de relevante actoren in het besluitvormingsproces (bv. andere ministers, parlement, ...) zodat zij zicht hebben op het afgelegde traject en kennis kunnen nemen van de argumentaties.
- **Hoe wordt feedback gegeven aan de betrokken actoren?** De actoren die deelgenomen hebben aan een consultatie zouden eveneens op de hoogte moeten worden gesteld van de consultatieresultaten én feedback krijgen over de manier waarop met hun inbreng al dan niet rekening werd gehouden tijdens de besluitvorming. Afhankelijk van de doelgroep, het aantal ontvangen opmerkingen, de beschikbare middelen en de wettelijke vereisten kan die feedback andere vormen aannemen: een (schriftelijk) individueel of gegroepeerd antwoord, een feedbackvergadering, een feedbackver-

slag, enz. Ook het inspraakverslag (stap 8) kan eventueel gebruikt worden om feedback te geven als daarin niet alleen wordt vermeld wat door wie gezegd is, maar ook wat ermee werd gedaan in de besluitvorming en waarom.

Stap 9: Evaluatie van de consultatie

De laatste stap in een consultatieproces is de evaluatie ervan. Een evaluatie is wenselijk om te leren uit het afgelegde traject en om het in volgende consultaties (nog) beter te doen.

Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Wat werkte wel en wat niet?

De evaluatie peilt best naar zowel de effectiviteit en efficiëntie (heeft de raadpleging de beoogde informatie opgeleverd? Heeft de raadpleging de beoogde doelgroep bereikt? Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Was de consultatie de tijd en middelen waard? ...) als de redenen voor die effectiviteit en efficiëntie of het gebrek daaraan (wat werkte wel en wat niet en waarom? Zie kader met evaluatievragen). Ook hier geldt het principe van proportionaliteit: bij uitvoering, dure of moeilijke consultatieprocessen loont het meer om in detail terug te blikken op het gevoerde proces dan bij andere meer routinematige consultaties. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om ook de geraadpleegde doelgroepen te betrekken bij de evaluatie.

- **Hoe worden de geleerde lessen onthouden en verspreid?** Evalueren dient om te leren, en om de geleerde lessen te verankeren en te verspreiden. Bijgevolg is het wenselijk om de resultaten van de evaluatie gericht en efficiënt te delen zodat wordt vermeden dat dezelfde 'fouten' door anderen worden gemaakt en zodat goede praktijken sneller en beter kunnen worden verspreid.

8. Breder consultatiebeleid

De bovenstaande aandachtspunten en richtvragen zijn op zich onvoldoende voor goede consultaties. Essentieel is dat de kwaliteitsnormen en

de projectmatige aanpak ingebed zijn in een breder consultatiebeleid. Dat hebben we elders reeds beschreven¹⁴ zodat we ons hier beperken tot een vermelding van de belangrijkste componenten:

- **Cultuur:** politiek engagement en een open administratie.
- **Structuren:** duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zowel tussen overheid en stakeholders als binnen en tussen de beleidsdomeinen (interne structuren, rolverdeling, rol van de horizontale beleidsdomeinen, ...).
- **Processen:** een goede procesarchitectuur en een goed procesmanagement, met principes zoals toegankelijkheid, transparantie en integriteit¹⁵.
- **Instrumenten:** nieuwe media¹⁶, een consultatiewebsite, (jaar)verslagen over de consultatiepraktijk, koppeling van consultaties met bestaande instrumenten zoals de regelgevingsagenda, roadmaps en reguleringsimpactanalyse, e.d.
- **Competenties:** professionalisering en capaciteitsopbouw, opbouw van kennis en uitwisselen van ervaringen en goede praktijken (expertisecentrum consultatiemethoden, vorming en opleiding, netwerken, peer reviews en benchmarking), wetenschappelijke ondersteuning, ...

9. Besluit

Dat de Vlaamse overheid meer wil consulteren is een goede zaak. Maar meer is niet noodzakelijk beter. Slecht geplande of uitgevoerde consultaties kunnen informatie opleveren die onvolledig, fout of onbetrouwbaar is en kunnen actoren ontmoedigen om nog deel te nemen aan toekomstige raadplegingsprocessen. Ze kunnen zo leiden tot slechtere in plaats van betere beslissingen of tot tijdverlies en hoge kosten voor zowel de overheid als de doelgroepen. Daarom is het van belang dat er duidelijke richtlijnen komen, die tegelijk erkennen dat consulteren

maatwerk is. De basis voor zulke richtlijnen kan gevonden worden in een aantal aandachtspunten die kenmerkend zijn voor goede consultaties. We hebben die overlopen onder de vorm van kwaliteitsnormen voor consultaties en stappen in een goed consultatieproces. Hopelijk kunnen ze de Vlaamse ambtenaren helpen die consultaties plannen, uitvoeren of evalueren. Daarnaast zal ook moeten gewerkt worden aan een breder consultatiebeleid dat zich richt op zaken zoals cultuurverandering, organisatorische inbedding en competentieopbouw.

EINDNOTEN

- 1 Peter Van Humbeeck is vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Antwerpen en stafmedewerker van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Patricia Popelier, Koen Van Aeken en Anne Meuwese zijn resp. gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, universitair docent aan Tilburg University en universitair hoofddocent aan Tilburg University. Contact: pvhumbecck@serv.be.
- 2 Zie publicaties van M. Brans, J. Van Damme, E. Fobé, D. Vancoppenolle en W. Joris.
- 3 VAN HUMBEECK, P. (2010). "Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen?". In *Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement*, 2(2010).
- 4 VAN HUMBEECK, P. (2011). *Werken met wit en groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk*. ICW Working Paper, www.centrumwetgeving.be.

- 5 Zie VAN HUMBEECK, P. (2010). *Anders en beter consulteren: een prioriteit voor het Vlaamse wetgevingsbeleid*, ICW Working paper nr. 3, www.centrumwetgeving.be en POPELIER, P., VAN GESTEL, R., VAN AEKEN, K., VERLINDEN, V. & VAN HUMBEECK, P. (2008). *Consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale good practices*. In SIGMA, Brussel: Politeia, 37-44. *Interessante handleidingen in andere landen zijn o.a. "Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies" (Ierland), "A Policy Maker's Guide to Public Involvement" (UK), de "Public Consultation Guidelines" (Canada) en "Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making" (OECD).*
- 6 www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/Handleiding_RIA_versie_2.pdf.
- 7 Voor consultatie en participatie in het kader van plannings- en vergunningsprocedures rond concrete investeringsprojecten bereidt het ambtelijk projectteam "versnellen van investeringsprojecten" momenteel een aparte participatiewijzer voor.
- 8 POPELIER, P., VAN AEKEN, K., MEUWESE, A. & VAN HUMBEECK, P. (2010). *Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, onuitg.*
- 9 VAN HUMBEECK, P. (2006). *"Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom?"*. In Link. Tijdschrift voor links-liberalisme, 2006/4, 23
- 10 Zie bv. JORIS, W., DE PEUTER, B., BRANS, M. & VAN DAMME, J. (2010). *Kosten-batenanalyse van participatief beleid. Rapport Instituut voor de Overheid.*
- 11 Europese Commissie, Mededeling, *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.*
- 12 Een praktisch overzicht en bespreking van enkele consultatietechnieken, samen met een afwegingskader voor de selectie is te vinden in Popelier, P., Van Aeken, K., Meuwese, A. & Van Humbeeck, P. (2010). op. cit. Andere overzichten zijn te vinden in bv. LOYENS, K. & VAN DE WALLE, S. (2006). *"Methode en technieken van burgerparticipatie, Rapport Instituut voor de Overheid"*. In Instituut Voor Samenleving en Technologie (2006). *Verbeterd handboek participatieve methoden, viWTA/IST, en – toegespitst op het gemeentelijke niveau – op www.vvsg.be/thema/participatie/Methodieken/Forms/AllItems.aspx.*
- 13 Op www.bestuurszaken.be/stroomschema is een overzicht opgenomen van de wettelijke consultatievereisten voor Vlaamse regelgeving. Op www.vvsg.be/thema/participatie/Documents/overzicht%20decretaal%20bepalingen.pdf is een overzicht opgenomen van alle decreten die een invloed hebben op participatie van de bevolking aan het lokaal beleid.
- 14 POPELIER, P., VAN HUMBEECK, P., MEUWESE, A. & VAN AEKEN, K. (2011). *"Transparant consulteren in Vlaanderen: de spanning tussen rationeel wetgevingsmodel en besluitvormingspraktijk"*. In Tijdschrift voor Wetgeving, 2011, nr. 1.
- 15 Voortbouwend op internationale standaarden zoals de "OECD principles for transparency and integrity in lobbying". Zie tevens OECD (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust*. Paris: OECD.
- 16 Zie OECD (2009). *"Leveraging new Technologies and the participative web"*. In Focus on Citizens: public Engagement for better policy and services. OECD Studies on Public Engagement. Paris: OECD en OECD (2010). *Open Government and E-Rulemaking*. Paris: OECD. Een interessante praktische handleiding is *E-Methods for public engagement: Helping local authorities to communicate with citizens. The Local e-Democracy National Project*. Bristol City Council, 2011.