



Consultatiecode

Richtlijnen voor publieke raadpleging door de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van regelgeving en beleid

November 2010

Titel: Consultatiecode: Richtlijnen voor publieke
raadpleging door de Vlaamse overheid bij de
voorbereiding van regelgeving en beleid

Versie november 2010

Auteurs: Peter Van Humbeeck, Patricia Popelier,
Koen Van Aeken en Anne Meuwese

Woord vooraf

Beleidsambtenaren streven naar het verstrekken van kwaliteitsvolle adviezen en informatie aan de Vlaamse Regering, aan collega's in binnen- en buitenland ... De omgeving waarin de overheid werkt verandert echter voortdurend waardoor nieuwe uitdagingen rijzen. Een belangrijke uitdaging is de toenemende noodzaak aan een rigoureuze 'evidence-based' beleidsvorming. Besluitvormingsprocessen moeten kunnen steunen op kwaliteitsvolle kwantitatieve en kwalitatieve informatie en consultatie is een van de belangrijkste manieren om toegang te krijgen tot deze informatie. Bovendien kan meer inzicht in de verschillende meningen, perspectieven en mogelijke antwoorden op beleidsvragen zorgen voor beter afgewogen beslissingen en een breder draagvlak. Raadpleging van belanghebbenden is ook een essentieel element in de ontwikkeling en de verbetering van de dienstverlening van de Vlaamse overheid. Consultatie is dan ook een cruciaal onderdeel van de kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse Regering in 2003 goedkeurde (p.m. link toevoegen).

De Vlaamse Regering heeft in het Pact 2020 dan ook het engagement opgenomen om alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken. Ook in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 hebben we aangekondigd dat de Vlaamse overheid meer in dialoog zal gaan met alle maatschappelijke actoren en deze maatschappelijke betrokkenheid meer zal inbouwen in haar beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De Vlaamse Regering wil *“de reële participatie van het maatschappelijk middenveld in haar beleidsprocessen versterken en de inbreng van strategische adviesraden in een vroege fase van de beleidsvorming valoriseren”*.

Uit de peer review *“Better Regulation”* door de OESO blijkt dat er op vlak van consultatie van belanghebbenden bij de opmaak van regelgeving nog ruimte voor verbetering is. Op dit ogenblik hanteren we immers alleen de minimumnormen die Europa voorschrijft, waar Vlaanderen met zijn strategische adviesraden toch eigen noden heeft. Ik kondigde daarom, samen met de Minister-President, in mijn beleidsnota een evaluatie van de huidige consultatiepraktijk en een onderzoek naar een Vlaamse consultatiecode aan.

Dat onderzoek werd uitgevoerd door het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van de Dienst Wetsmatiging¹. De evaluatie toont dat de Vlaamse Regering de afgelopen jaren al heel wat maatregelen heeft genomen om consultatieprocessen te verbeteren. Ook in de praktijk is er duidelijke evolutie, in de vorm van een toenemend gebruik van groenboeken en witboeken, open internetconsultaties en betere feedback na advies- en inspraakprocessen.

De voordelen van consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Consultatie moet plaatsvinden op een deskundige en professionele manier die tegelijk ook effectief en efficiënt is, die het primaat van de politiek respecteert en die actoren actief aanmoedigt om deel te nemen aan de raadplegingsprocessen. Die voorwaarden zijn vandaag niet altijd aanwezig. Ook dat heeft de uitgevoerde evaluatie duidelijk aangetoond. Deze handleiding wil alvast een leemte opvullen door richtlijnen, tips en goede praktijken te bundelen in een consultatiecode.

Ik ben ervan overtuigd dat deze richtsnoeren zullen bijdragen tot de verbetering van de toepassing en de kwaliteit van consultaties in de beleids- en regelgevingsprocessen van de Vlaamse overheid. Hun volledige en brede goedkeuring door de Vlaamse Regering en door het College van Ambtenaren-Generaal is een krachtig signaal dat de Vlaamse overheid streeft naar een verdieping van haar dialoog met alle maatschappelijke actoren.

Geert Bourgeois

Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

¹ Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden. Eindrapport. P. Popelier, K. Van Aeken, A. Meuwese, P. Van Humbeeck. Brussel, Dienst Wetsmatiging, 2010, 197 p. (excl. bijlagen).

Inhoud

Woord vooraf	3
Checklist voor goede consultaties	6
1 Inleiding	7
1.1 Waarom deze handleiding?	7
1.2 Wat is de status van deze handleiding?	7
1.3 Wat staat er in deze handleiding?	7
1.4 Hoe deze handleiding gebruiken?	8
2 Situering van consultaties	9
2.1 Wat is consultatie?	9
2.2 Waarom consulteren?	9
2.3 Wie moet consultaties uitvoeren?	10
2.4 Wie moet hoe wanneer waarover geconsulteerd worden?	12
2.5 Hoe past consultatie in het regelgevingsproces?	13
3 Basisprincipes en minimumnormen voor consultaties	20
3.1 Basisprincipes	20
3.2 Minimumnormen	21
3.3 Kernvragen in het consultatieproces	25
3.4 Formele vereisten	27
4 Richtlijnen voor consultaties	35
4.1 Stap 1: bepaling van het onderwerp en het doel van de raadpleging	35
4.2 Stap 2: bepaling van de inhoud en reikwijdte van de consultatie	37
4.3 Stap 3: keuze van partijen en consultatiemethode	39
4.4 Stap 4: de beslissing om te starten	41
4.5 Stap 5: communicatie van de consultatie en verspreiding van het materiaal	42
4.6 Stap 6: opvolging tijdens de consultatieperiode	44
4.7 Stap 7: analyse en verwerking van de input	45
4.8 Stap 8: verspreiding van de resultaten	47
4.9 Stap 9: evaluatie van de consultatie	50
5 Enkele consultatietechnieken en -methoden	52
5.1 Publieke ‘notice and comment’	52
5.2 Publieke internetconsultatie	53
5.3 Enquêtes	55
5.4 ‘Circulation for comment’	56
5.5 Adviesvragen aan adviesorganen	57
5.6 Publieke hoorzittingen	59

5.7	Deliberative polling ® (Volksvergadering) en Deliberative opinion poll	60
5.8	Delphi-methode	61
5.9	Focusgroep	62
5.10	Expertpanel	63
5.11	Dialogmethode	64
5.12	Een geschikte consultatietechniek kiezen	65
5.13	Meer informatie	67
6	E-consultatie	69
6.1	Gebruik van informatietechnologie voor consultatie	69
6.2	Consultatiepagina op internet	71
6.3	E-communicatie	71
6.4	Chatsessies	72
6.5	Online discussiefora en e-communities	72
6.6	E-surveys en E-polls	73
6.7	Weblogs	73
6.8	Streaming & webcasting	73
6.9	Meer informatie	74
7	Sjablonen en goede praktijkvoorbeelden	75
1.1	Pre-RIA	75
1.2	RIA-paragraaf	77
8	Lijst van contactpersonen	79

Checklist voor goede consultaties

- Is het duidelijk waarom de consultatie wordt georganiseerd en welke de concrete consultatievragen zijn?**
- Zijn alle relevante doelgroepen geïnventariseerd?**
- Werd er een geschikte consultatiemethode gekozen, die aansluit bij het doel van de consultatie en de kenmerken van de doelgroep?**
- Zijn er voldoende tijd en middelen voor de consultatie uitgetrokken?**
- Voldoet de consultatie aan alle juridische verplichtingen?**
- Zijn de consultatie en het consultatiemateriaal transparant, duidelijk en toegankelijk?**
- Krijgt de doelgroep voldoende tijd om zich voor te bereiden en te reageren?**
- Is het duidelijk hoe de input uit de consultatie zal worden geanalyseerd en hoe erover zal worden gerapporteerd?**
- Is het duidelijk voor de doelgroepen wanneer en op welke manier zij feedback krijgen over hun input?**
- Is er een evaluatie van de consultatie gepland, met aansluitend maatregelen om de geleerde lessen te onthouden en verspreiden?**

1 Inleiding

1.1 Waarom deze handleiding?

Deze handleiding is bedoeld als een praktische gids voor Vlaamse ambtenaren die werkzaam zijn in het plannen, organiseren, uitvoeren of evalueren van consultaties bij de voorbereiding van beleid en regelgeving en bij gerelateerde ex post evaluatieprocessen. Doelgroepen van die consultaties zijn o.a. andere overheidsdiensten en –niveaus, adviesraden, middenveldorganisaties, andere belanghebbenden of deskundigen. De focus ligt op consultaties verbonden aan specifieke beleids- of regelgevingsdossiers, en niet op meer continue overleg- en raadgevingsprocessen zoals het sociaal-economisch overleg in VESOC, het permanent armoede-overleg enz.

Deze handleiding wil bijdragen aan de ambities van het Pact 2020 en het Vlaams regeerakkoord om de consultatiepraktijk te verbeteren. Ze wil verdere concretisering geven aan het engagement opgenomen in het “Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse” (IIA-RIA) om de raadpleging van doelgroepen en andere betrokkenen te laten plaatsvinden overeenkomstig de EU-minimumnormen voor raadpleging of hieraan gelijkwaardige raadplegingsnormen. De aandacht voor consultaties past ook in kader van het organisatiebeheer, waar elke organisatie binnen de Vlaamse overheid verplicht is het maturiteitsniveau 3 te behalen en specifieke invulling te geven aan het belanghebbendenmanagement.

Hoewel de richtsnoeren er niet expliciet voor bedoeld zijn, kunnen ze ook van nut zijn voor andere consultatieprocessen zoals die in het kader van de besluitvorming over investeringsprojecten en infrastructuurwerken, of voor andere actoren zoals de lokale besturen of de stakeholders zelf.

1.2 Wat is de status van deze handleiding?

Deze handleiding is vergelijkbaar met talrijke soortgelijke handleidingen die in andere landen en ook op Europees niveau bestaan. Een echte *gedragscode* is het echter niet: het is geen document waarin bindend wordt vastgelegd welke contacten op welk moment beleidsambtenaren en kabinetsmedewerkers kunnen en mogen hebben met wie, welke standaarden/gedragsregels/procedures ze daarbij verplicht in acht moeten nemen, en welke disciplinaire regels gelden voor het niet naleven van die regels. In sommige andere landen bestaan zulke codes wel, maar gaan ze in hoofdzaak over contacten van beleidsambtenaren met het parlement, met individuele volksvertegenwoordigers en met de media. Er wordt momenteel overwogen om ook in Vlaanderen zulke gedragsregels op te nemen in de Vlaamse deontologische code². Aan deze handleiding kunnen geen juridische rechten of plichten of andere gevolgen worden gekoppeld. De handleiding doet ook geen afbreuk aan de diverse wettelijk verplichte consultaties die er bestaan.

1.3 Wat staat er in deze handleiding?

Deze handleiding moet u helpen om consultaties goed uit te voeren. Ze bevat daarom naast een situering van consultaties (wat, waarom, wie, wanneer, hoe...?) een aantal basisprincipes en minimumnormen voor consultaties en specifieke richtlijnen voor de planning, uitvoering, analyse, rapportering en evaluatie van consultaties. Er wordt ook ingegaan op mogelijke consultatietechnieken en –methoden en op goede praktijkvoorbeelden.

² Die Vlaamse deontologische code legt de basisregels vast waar elke Vlaamse ambtenaar zich moet houden op het vlak van loyaliteit, correctheid, klantvriendelijkheid, objectiviteit, spreekrecht en spreekplicht (zie <http://www2.vlaanderen.be/integriteit/vademecum.htm>).

1.4 Hoe deze handleiding gebruiken?

De richtlijnen in deze handleiding moet u zien als aandachtspunten en goede praktijken voor consultaties. Maar ze kunnen nooit een oplossing geven voor elk specifiek geval of probleem. Consultatie is immers maatwerk: elk besluitvormingsproces is uniek waardoor ook consultatie context- en tijdsgebonden is. Verschillende omstandigheden en situaties zullen een verschillende aanpak en klemtoon vereisen. U moet deze handleiding dan ook beschouwen als een hulpmiddel dat bedoeld is om een antwoord te geven op veel van uw vragen, en niet als een kookboek dat u in alle omstandigheden moet volgen.

De handleiding vormt bovendien slechts één van de hulpmiddelen. De Dienst Wetsmatiging biedt samen met het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO) een opleiding over consultaties aan³. Deze vorming staat ook open voor politici en ambtenaren van het Vlaams Parlement en voor leden en medewerkers van de strategische adviesraden. Voor kabinetsmedewerkers zijn er afzonderlijke informatiesessies mogelijk op vraag.

Voor specifiek advies en ondersteuning kunt u best terecht bij de cel of ambtenaar in uw beleidsdomein die werd aangewezen als contactpersoon (zie bijlage). Voor meer algemene vragen kunt u de Dienst Wetsmatiging contacteren (p.m. rolverdeling nog uit te klaren). Op de website van de Dienst Wetsmatiging vindt u ook aanvullend materiaal ter ondersteuning van de planning en uitvoering van consultaties, waaronder goede praktijken en voorbeelden van consultatiedocumenten.

Indien u suggesties heeft om deze handleiding te verbeteren, kunt u die bezorgen aan de Dienst Wetsmatiging (wetsmatiging@vlaanderen.be).

³ Verwijzen naar vormingsweb.

2 Situering van consultaties

2.1 Wat is consultatie?

Consulteren betekent letterlijk het advies of de mening van iemand vragen. In essentie is consultatie *actief op zoek gaan naar informatie en meningen van actoren die buiten de besluitvorming staan*, en beslissingen mee *verantwoorden* in het licht van die informatie en meningen. Consultatie is dus informatieverkeer in twee richtingen: van actoren naar beleidsmakers en van beleidsmakers naar actoren.

Consultatie bestaat in alle maten, vormen en gradaties. Het kan gaan om verschillende actoren, zowel overheidsintern (uitvoerings- en handhavingsactoren, andere departementen, ...) als overheidsexterne actoren (doelgroepen van het beleid en andere belanghebbenden). Het kan over verschillende onderwerpen gaan zoals probleemdefinities, beleidsopties, effecten, en uitvoeringsaspecten. Het kan op verschillende tijdstippen in het beleids- en regelgevingsproces plaatsvinden: bij de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie, gaande van eenmalig over gefaseerd tot min of meer continu, en op verschillende manieren gebeuren; gaande van gerichte bevraging van doelgroepen via gesprekken, enquêtes, vergaderingen, focusgroepen, testpanels, hoorzittingen enz. over raadpleging van adviesraden tot openbare onderzoeken of brede internetconsultaties enz.

Consultatie is niet bedoeld ter vervanging van de besluitvorming, maar als een hulpmiddel ter verbetering en onderbouwing van de besluitvorming. Door ervoor te zorgen dat de belanghebbende partijen worden betrokken, gegevens kunnen aanleveren en zich kunnen uitspreken, wordt het beleidsproces verrijkt met onmisbare informatie voor een goede besluitvorming. Consultaties nemen in het democratische besluitvormingsproces in geen geval de plaats in van de politieke beslissing.

2.2 Waarom consulteren?

Consultatie is een essentieel onderdeel van de **kenmerken van goede regelgeving** die de Vlaamse Regering hanteert. Een van die kenmerken is dat regelgeving *onderbouwd en overlegd* moet zijn: „*Kwaliteitsvolle regelgeving is zorgvuldig voorbereid. Zij is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overleg gepleegd. De ontwikkeling van regelgeving impliceert een zorgvuldige voorbereiding en omvat onderbouwing, consultatie en motivering*”. Informatie versterkt de rationale, analytische basis voor beslissingen, en consultatie is een van de belangrijkste en vaak een van de goedkoopste manieren om aan die informatie te geraken. Consultatie heeft bovendien een waarde op zich, doordat het zorgt voor transparantie in de besluitvorming en voor openheid van het democratische besluitvormingsproces.

Om die redenen is consulteren ook een **juridische verplichting**. In een aantal gevallen is dat expliciet geregeld (zie verder in deel 3 van deze handleiding) waardoor consultatie een substantiële vormvereiste is waarvan de niet-naleving de vernietiging door de Raad van State of de niet-toepassing door de gewone of administratieve rechter kan meebrengen. Maar ook in andere gevallen zorgt zorgvuldige consultatie ervoor dat regelgeving beter bestand is tegen een rechterlijke toetsing aan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel en aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat een besluit gebaseerd is op een zorgvuldige voorbereiding: de overheid moet zich informeren over alle nuttige gegevens, die gegevens moeten juist zijn en correct beoordeeld worden en de besluitnemer moet alle ter zake dienende belangen, factoren en omstandigheden behoorlijk afwegen. Met andere woorden: binnen de grenzen van het redelijke is de overheid verplicht om te consulteren, zelfs als het niet expliciet verplicht is. Consulteren kan ook vermijden dat achteraf een vernietigingsberoep wordt ingesteld.

Maar consultatie is vooral **nuttig**. Als het goed gebeurt, zijn belangrijke voordelen verbonden aan consultatie (zie kader).

Kwaliteitsvolle consultatie:

- laat toe de visie van het werkveld te verkrijgen over een bepaalde problematiek of voorgenomen beslissingen.
- maakt het mogelijk de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten. Actoren kunnen immers een belangrijke inspiratiebron zijn voor potentiële oplossingsrichtingen en alternatieve beleidsopties. Ze kunnen ook helpen om de effecten en de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid in te schatten, en om aspecten zoals eenvoud, toegankelijkheid en samenhang tussen diverse regelgeving te bewaken.
- bevordert de externe focus van publieke organen op de behoeften van het publiek.
- bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert.
- verhoogt het democratisch karakter van het besluitvormingsproces door ervoor te zorgen dat belanghebbenden zich over een voorgenomen beleid of regelgeving kunnen uitspreken. Het verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen.
- kan de voorlichting aan en communicatie met belanghebbenden en publiek verbeteren.
- kan 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.
- brengt het beleid dichter bij de burger en versterkt individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving. Consultatie versterkt daardoor het sociaal kapitaal.
- ...

Consultaties op zich geven geen garantie op het verkrijgen van goede informatie, duidelijke meningen, alternatieve beleidsvoorstellen enz. Als het slecht gebeurt, kunnen consultaties ook **nadelen** hebben en leiden tot slechtere in plaats van betere beleidsbeslissingen. Zij kunnen leiden tot ongewenste uitkomsten als gevolg van slecht vormgegeven of uitgevoerde consultaties (bv. ‘regulatory capture’) of van ‘consultation fatigue’ (consultatiemoedheid) door overbevraging of overdaad aan informatie. De verkregen informatie kan onvolledig, fout of onbetrouwbaar zijn, of ze kan verkeerd worden gebruikt of geïnterpreteerd. Consultatieprocessen kunnen lang duren en tijdverlies zijn, of kunnen tot spanningen en frustratie leiden bij zowel overheidsdiensten als doelgroepen. Consultaties kunnen worden misbruikt of strategisch gebruikt, bijvoorbeeld louter ter legitimatie van reeds beslist beleid (“we hebben geconsulteerd” als alibi om de eigen visie door te drukken) of als vertragende factor in besluitvormingsprocessen.

Door de richtlijnen in deze handleiding zo goed mogelijk toe te passen, kunt u beter de vooropgestelde voordelen realiseren en de mogelijke **nadelen en valkuilen vermijden**. Zo kunt u vermijden dat consultatie ineffectief is, hoge kosten met zich meebrengt voor zowel de overheid als de doelgroep.

2.3 Wie moet consultaties uitvoeren?

Consultaties bij de ontwikkeling van beleid of van nieuwe regelgeving zijn de verantwoordelijkheid van de persoon of de instantie in een beleidsdomein die het nieuwe beleid of de nieuwe regelgeving voorbereidt. Die verantwoordelijkheid houdt niet enkel de concrete uitvoering van consultatieprocessen in, maar ook de goede

planning, organisatie en rapportage van consultatieprocessen, met inbegrip van feedback aan de respondenten. Finaal is uiteraard de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering (en eventueel aan het Vlaams Parlement) verantwoordelijk. Het is dus wenselijk dat u terzake goede afspraken maakt met het kabinet van uw minister.

Het plannen, organiseren, uitvoeren, analyseren, rapporteren en evalueren van een consultatie zal echter zelden het werk zijn van één persoon, maar gebeuren door het projectteam dat ook de regelgeving of de beleidsmaatregel voorbereidt.

Binnen dat projectteam moet een zekere capaciteit en expertise over consulteren aanwezig zijn, of moet deze kunnen ingebracht worden. Binnen elk beleidsdomein is specifieke consultatie-expertise aanwezig of wordt deze momenteel opgebouwd. Binnen het nieuwe concept van de cellen wet kwaliteit als netwerkmodel zijn de consultatieambtenaren onderdeel van cellen wet kwaliteit. U kunt dus ook de cel wet kwaliteit van uw beleidsdomein contacteren. Zij hebben immers eveneens de opdracht om u te ondersteunen.

p.m. taakverdeling en invulling is afhankelijk van discussie rolbepaling en goedkeuring instrumenten zoals consultatiewebsite

Op de contactpersonen ('consultatieambtenaren') of de cellen wetskwaliteit kunt u beroep doen voor volgende zaken:

- Helpdesk voor specifieke consultatievragen en –problemen
- Advies en/of begeleiding van concrete consultatieprojecten (bv. planning opmaken respondentenanalyse opstellen, geschikte consultatiemethode kiezen...)
- Vragen over de integratie van consultaties in beleidsprocessen en de koppeling met groen/witboeken en RIA's
- Een overzicht van lopende en uitgevoerde consultaties binnen het beleidsdomein
- Een overzicht van lopende en uitgevoerde consultaties binnen andere beleidsdomeinen
- Gegevens over de consultatiepraktijk in uw beleidsdomein (indicatoren)
- Uitwisseling van ervaringen
- Informatie over de consultatiewebsite van uw beleidsdomein

In tweede lijn is de dienst wetsmatiging beschikbaar. Die dienst is - op het vlak van het consultatiebeleid inzake regelgeving – verantwoordelijk voor onder meer:

- De ontwikkeling van een consultatiebeleid voor beleid- en regelgeving
- De uitbouw en het onderhoud van de centrale consultatiewebsite van de Vlaamse overheid (bundeling via slimme koppeling van de informatie op de departementele consultatiewebsites)
- De opmaak van consultatierichtlijnen en de actualisering van deze consultatiehandleiding
- Helpdesk voor algemene consultatievragen en –problemen
- De inventarisatie en verspreiding van goede praktijken en succesvolle voorbeelden
- De organisatie - in samenwerking met de dienst vorming van de Vlaamse overheid - van opleidingen op het vlak van consultatie van beleid en regelgeving
- Het creëren van fora voor de uitwisseling van informatie, kennis en ervaringen tussen de beleidsdomeinen
- De ontwikkeling - in samenwerking met de studiedienst van de Vlaamse Regering - van indicatoren om de consultatiepraktijk op te volgen
- De periodieke evaluatie van het consultatiebeleid en van de praktijk binnen de beleidsdomeinen, met de bedoeling om meer inzicht te verwerven in de sterke en zwakke punten en om de begeleiding, handleidingen en opleidingen gericht verder uit te bouwen
- Het betrekken van stakeholders en van andere experts bij de verdere ontwikkeling van het consultatiebeleid, onder meer in het kader van de technische groep van het IIA-RIA (interinstitutioneel akkoord inzake RIA afgesloten tussen de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement, de SERV en de strategische adviesraden en door contacten met expertisenetwerken zoals het Netwerk participatie of het Vlaams Evaluatieplatform.
- De uitbouw van een (virtueel) 'expertisecentrum consultatie' in samenwerking met de stafdienst van DAR (bevoegd voor participatietrajecten in het kader van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling) en met de werkgroep "geïntegreerd proces investeringsprojecten" (cf. de leidraad participatie inzake plannen en vergunningen voor infrastructuurwerken en belangrijke investeringsprojecten).
- De aansturing van eventueel verder onderzoek

2.4 Wie moet hoe wanneer waarover geconsulteerd worden?

Deze handleiding schrijft niet ondubbelzinnig voor wie wanneer, waarover en hoe geconsulteerd moet worden. Ze stimuleert wel het denkproces daarover. U vindt daarover verder in deze handleiding bij de minimumnormen voor consultatie en in de concrete richtlijnen een aantal vragen en aandachtspunten die u moeten helpen om een verantwoorde en beredeneerde keuze te maken.

Wel wordt verwacht dat het resultaat van dat denkproces wordt opgenomen in de roadmap. Die roadmap is onderdeel van de regelgevingsagenda en u moet opstellen bij elk voornemen om nieuwe regelgeving te ontwikkelen.

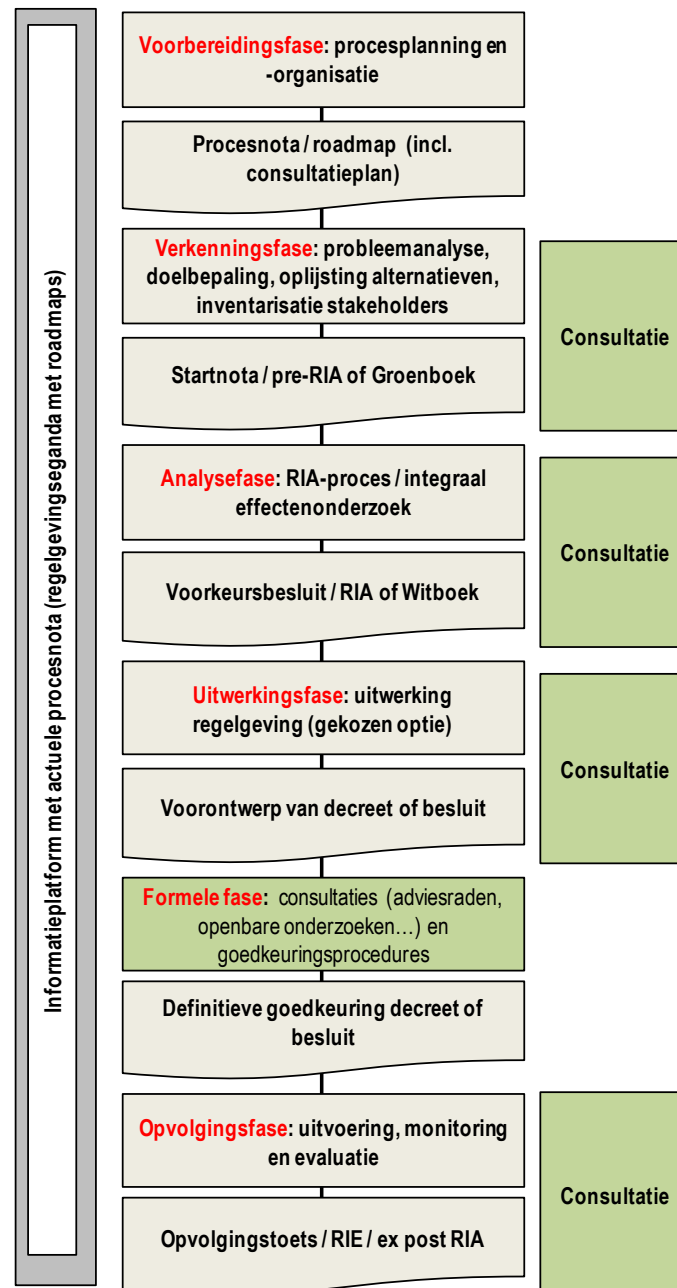
Twee belangrijke uitgangspunten zijn in elk geval dat

- (1) consultatie voldoende vroeg in beleids- en regelgevingsprocessen moet plaatsvinden, op een moment dat er nog een significante impact mogelijk is;
- (2) consultatie in meer dan één stadium van de besluitvorming zal moeten plaatsvinden, in principe op alle strategisch belangrijke momenten doorheen het gehele beleidsproces, weliswaar met telkens een andere doelstelling of finaliteit, en dus ook andere consultatievragen en geconsulteerde partijen.

2.5 Hoe past consultatie in het regelgevingsproces?

Goede consultatie is zoals vermeld geen eenmalige activiteit, die op het einde van het besluitvormingsproces moet plaatsvinden. Ook vandaag is de beleidsontwikkeling in de meeste gevallen geen louter overheidsinterne aangelegenheid in een gesloten ‘black box’ op basis van de voorkeuren van de Minister. Vaak wordt binnen een beleidsproces veel en op verschillende momenten/in verschillende fases op verschillende manieren gecommuniceerd tussen externe actoren en beleidsmakers, en zeker niet alleen op het einde van de besluitvorming via formele adviesvragen aan adviesraden. Beter consulteren houdt dan ook nauw verband met een betere planning van beleids- en regelgevingsprocessen zelf. Het gehele beleidsproces moet worden bekeken, van concept en ontwerp over implementatie tot en met evaluatie.

Het onderstaande schema verduidelijkt in welke fasen van een typisch beleids- of regelgevingsproces consultaties nuttig of noodzakelijk kunnen zijn in het geval van belangrijke beleidsmaatregelen of belangrijke regelgeving. In het geval van minder belangrijke maatregelen of regelgeving kunnen de onderscheiden stappen worden ingekort en hier en daar samen genomen in functie van het vereiste maatwerk. Het schema wordt hierna verder toegelicht.



VOORBEREIDINGSFASE

Elke beleidsmaatregel/regelgeving moet goed worden voorbereid. De voorbereiding van beleid en regelgeving moet telkens worden gezien als project, waarvoor steeds een goede projectvoorbereiding en -planning van de belangrijkste processtappen nodig zijn. Daarvoor dient de **voorbereidingsfase**:

- Een kernpunt is dat maatwerk mogelijk moet zijn, zodat formalisme wordt vermeden en processen afgestemd zijn op de kernmerken van de situatie (het belang van de problematiek, de impact van het beleidsdossier, de beschikbare tijd, de wettelijke regels, de reeds genomen politieke beslissingen...). Daarom wordt best van bij de aanvang gewerkt met een procesnota of 'roadmap' als onderdeel van de regelgevingsagenda die doorheen de rest van het traject wordt aangevuld en geactualiseerd.
- Onderdeel van de roadmap zou een beschrijving van het voorgenomen consultatieproces moeten zijn. Dat proces zal in de praktijk gaandeweg doorheen de beleidsvoorbereiding vorm krijgen, maar het is aan te bevelen om het consultatieproces vooraf goed te plannen en dus van bij de aanvang van het beleids-

/regelgevingsproces beknopt te beschrijven op welke wijze welke doelgroepen op welk moment hoe worden betrokken om welke vragen te beantwoorden. Concreet kan daarin worden aangegeven (1) welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd, (2) waarover, (3) hoe (4) in welke fase, (5) hoeveel tijd er is voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input, en (6) wanneer en op welke wijze feedback wordt gegeven en het consultatieproces wordt geëvalueerd.

VERKENNINGSFASE

Het beleids- en regelgevingsproces zelf start met een *verkenningfase*. Daarin gebeuren volgende zaken:

- Probleemanalyse met het oog op de inschatting van de aard en omvang van het probleem of de uitdaging.
- Bepaling van de beleidsdoelstellingen die moeten bereikt.
- Selectie van de beleidsopties die moeten worden onderzocht.
- Afbakening van de scope van het latere analyseproces, bv. van de methode, reikwijdte en diepgang van de impactanalyse.
- Mapping van de actoren die geconsulteerd moeten worden met het oog op de toetsing van de probleemdefiniëring, de probleemanalyse, de baseline (nuloptie), de beleidsdoelstellingen, beleidsopties en met het oog op dataverzameling tijdens de impactanalyse.
- Redactie van de pre-RIA/het groenboek
- Aanpassing van de ‘roadmap’.
- Interne validering van het groenboek/de pre-RIA en de roadmap (beleidsraad, IKW...).
- Publicatie van het groenboek/de pre-RIA met roadmap (zie *kader*) op de consultatiepagina van uw departementele website en op de website van de dienst wetsmatiging (enkel wanneer de Vlaams Regering expliciet beslist dat dit niet wenselijk is, wordt van deze regel afgeweken).
- Organisatie van feedback van stakeholders en andere overheidsdiensten op het groenboek/de pre-RIA en de roadmap. Dat neemt niet weg dat ook in de voorgaande activiteiten consultatie nuttig kan zijn, bv. bij de verzamelen van informatie voor de probleemanalyse.

ANALYSEFASE

Vervolgens is er de *analysefase*. Daar gebeurt de verdere analyse en vergelijking van de weerhouden beleidsopties. Deze analysefase bestaat uit volgende activiteiten:

- Keuze van een ‘baseline’ of referentie indien geen maatregelen worden genomen (nuloptie);
- Verzameling van gegevens over de effecten (kosten, baten, bedoelde, onbedoelde...) effecten van de te onderzoeken beleidsopties;
- Analyse van de effecten en vergelijking van de beleidsopties;
- Raadpleging van de relevante stakeholders over de mogelijke effecten en over de resultaten van de analyse conform de roadmap;
- Verfijning van de analyse op basis van deze consultatie
- Redactie van de ontwerp RIA / het witboek (politieke beslissing op hoofdlijnen)
- Interne validering van het witboek / de ontwerp RIA (beleidsraad, IKW...).
- Publicatie van het witboek / de ontwerp RIA op de consultatiepagina van uw departementele website en op de website van de dienst wetsmatiging (enkel wanneer de Vlaams Regering expliciet beslist dat dit niet wenselijk is, wordt van deze regel afgeweken).

UITWERKINGSFASE

In de *uitwerkingsfase* wordt de gekozen optie verder concreet uitgewerkt. Deze uitwerkingsfase bestaat uit volgende activiteiten:

- Vastlegging van de concrete modaliteiten
- Berekening van de administratieve lasten voor de doelgroep
- Bepaling van de wijze van communicatie, uitvoering en handhaving van de maatregel
- Bepaling van de manier waarop de beleidsmaatregel zal worden opgevolgd en geëvalueerd
- Opmaak van de noodzakelijke of bijbehorende regelgeving (voorontwerp van decreet, ontwerp van besluit).
- Eindredactie van de RIA en de noodzakelijke of bijbehorende regelgeving.
- Interne validering van de RIA en van de noodzakelijke of bijbehorende regelgeving (beleidsraad, IKW...).

FORMELE FASE

In de **formele fase** volgen de wettelijk vereiste goedkeuringsprocedures (zie hierover meer uitgebreid het schema zoals opgesteld door de Dienst Wetsmatiging, beschikbaar op www.vlaanderen.be/wetsmatiging):. U moet daarbij denken aan onder meer:

- Het advies van inspectie van financiën
- Het wetgevingsadvies (taalkundig, legistiek en RIA-advies)
- Het begrotingsakkoord
- De redactie van de nota aan de Vlaams Regering conform de richtlijnen terzake
- De raadpleging van de bevoegde strategische adviesraden conform de wettelijke bepalingen terzake
- De raadpleging van de raad van state conform de wettelijke bepalingen terzake
- De eventuele aanpassing van de voorgenomen regelgeving aan de opmerkingen van de adviesraden en de raad van state, samen met de actualisering van de RIA waar noodzakelijk (in elk geval de consultatieparagraaf)
- De reactie van een nieuwe nota aan de Vlaamse Regering waarin wordt ingegaan op de opmerkingen van de adviesraden en de Raad van State.
- De verdere afhandeling van het dossier (indiening in het parlement, publicatie van de finale regelgeving, kennisgeving van de finale regelgeving en van de finale RIA op de consultatiepagina van uw departementele website en in de RIA-databank op de website van de dienst wetsmatiging. Enkel wanneer de Vlaamse Regering expliciet beslist dat dit niet wenselijk is, wordt van deze regel afgeweken.

OPVOLGINGSFASE

Tot slot is er een **opvolgingsfase** waarbinnen de concrete uitvoering en handhaving van het goedgekeurde beleid of de regelgeving plaatsvindt, en de monitoring en opvolging van de effecten (effectiviteit, efficiëntie...) gebeurt. In een aantal gevallen kan dat gebeuren via een opvolgingstoets of beleidseffectenmeting voor evaluatie (RIE, reguleringsimpactevaluatie) en kennisopbouw(ex post RIA)

Voor een goed begrip moeten bij de voorgaande beschrijving volgende zaken worden **beklemtoond**:

- *Er wordt herhaald dat de voorgaande bespreking vooral geldt voor belangrijke beleidsmaatregelen of belangrijke regelgeving. Alle aangegeven stappen zijn in principe noodzakelijk, maar voor minder belangrijke beleidsmaatregelen of regelgeving kunnen de onderscheiden stappen worden ingekort en hier en daar samen genomen in functie van het vereiste **maatwerk** en de noodzakelijke **proportionaliteit**.*
- *Informatie, communicatie, inspraak en participatie moeten als de essentie zelf van de besluitvormingsprocessen rond belangrijke beleidsmaatregelen en regelgeving worden beschouwd. Het zwaartepunt van inspraakprocessen moet voldoende vroeg in de besluitvormingsprocessen liggen. Formele inspraakprocedures aan het einde van het besluitvormingstraject kunnen nooit een alternatief zijn voor inspraak over de belangrijkste inhoudelijke keuzes die tijdens dat traject worden gemaakt. Daarom is het essentieel dat **van bij de start** wordt gewerkt met een **procesnota** als onderdeel van de **roadmap**, die de te volgen aanpak en processen beschrijft en die doorheen de rest van het traject wordt bijgewerkt.*
- *Een resolute keuze voor tijdige inspraak gekoppeld aan een transparante, goede procesplanning met een integrale effectbeoordeling, moet leiden tot een zgn. **trechtersvormig consultatieproces** in het besluitvormingstraject. Dat wil zeggen dat eens er (op een goede manier) inspraak is geweest over de probleemanalyse, de beleidsdoelstellingen en de selectie van de te onderzoeken beleidsopties (pre-RIA, groenboek), daar in principe niet meer op teruggekomen wordt in latere fases. Hetzelfde geldt voor de rest van het traject: eens er na analyse van en inspraak over de effecten van mogelijke beleidsopties wordt gekozen voor een bepaalde optie (in de RIA, het witboek), wordt daar bij de verdere uitwerking en in de formele fase in principe niet meer op teruggekomen. De latere procedures kunnen dan enkel nog aanleiding geven tot fijnregeling van de voorgenomen regelgeving. Om die reden wordt een witboek best ook politiek “afgeklopt” door de Vlaamse Regering.*
- *Het verdient aanbeveling om **formele procedures en informele processen te koppelen**. Deze procedures en processen moeten als één geheel worden benaderd en samen voorwerp zijn van het project- en procesmanagement. Dat betekent in elk geval dat wordt stilgestaan bij de rol van de strategische adviesraden in het kader van de consultaties tijdens de verkenningsfase en de analysefase.*

Pre RIA en roadmap (overgenomen uit de RIA-handleiding)

DEEL I – NB. Dit deel zal publiek worden gemaakt via de regelgevingsagenda.

A. Identificatie

- Titel van het initiatief:
- Beleidsdomein-afdeling/contact persoon:
- Verwachte periode van 1e 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? Waarover, hoe en in welke fase? Hoeveel tijd is er voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input?

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 – NB. Dit deel wordt niet extern gecommuniceerd

Datum verzending naar het CAG/SG forum:

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/SG forum 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?

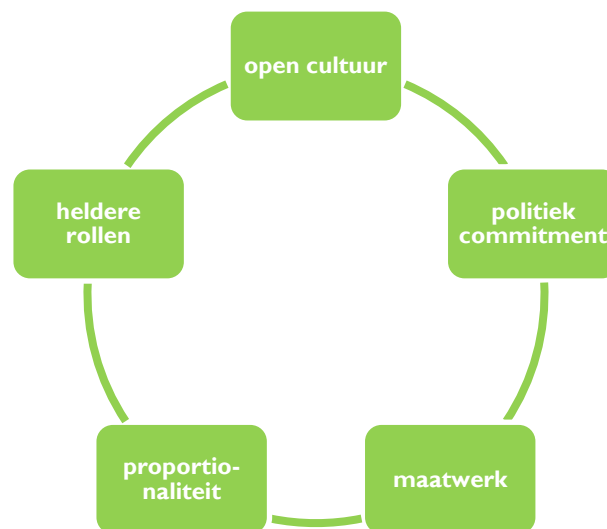
I. Communicatie

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

3 Basisprincipes en minimumnormen voor consultaties

3.1 Basisprincipes

Kwaliteitsvolle, effectieve en efficiënte consultaties veronderstellen dat aan enkele basisprincipes is voldaan:



Open cultuur. Bij succesvolle consultaties gaat het in belangrijke mate om houding: een positieve en open houding, kunnen luisteren, geduld opbrengen, de doelgroepen serieus nemen, open staan voor afwijkende meningen, ruimte geven voor het ventileren van frustraties (ook al heeft dit misschien niets te maken met het onderwerp van de consultatie), bereidheid om informatie te delen... zijn belangrijke voorwaarden. Er moet sprake zijn van openheid in plaats van een technocratische of ivoren torenmentaliteit. Zonder die juiste ingesteldheid mislukt iedere consultatie. Tegelijk moeten ambtenaren vermijden om zich al te zeer te identificeren met bepaalde actoren, waarden of belangen. Zij mogen niet de rol van belangenbehartiger opnemen, maar eerder die van neutrale waarnemer en objectieve adviseur. Een open, klantgerichte overheid kent bovendien haar werkveld. Elke beleidssector heeft een verantwoordelijkheid om zicht te hebben op de voor die beleidssector relevante stakeholders en om voeling te houden met wat daar leeft.

Politiek commitment. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders komt consultatie los te staan van het politieke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens consultaties worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. Deelnemers herkennen zich in dat geval niet in het besluit en het draagvlak neemt af. Consultatie moet daarom een geïntegreerd onderdeel zijn van beleids- en regelgevingsprocessen, niet iets dat er achteraf door iemand anders aan wordt toegevoegd. Zonder politiek commitment en steun van uw leidend ambtenaar zal het ook moeilijk zijn om de nodige tijd, middelen en gepaste organisatie voor consultaties te voorzien, en zal er moeilijk consistentie te realiseren zijn in de manier waarop de verschillende consultatieprocessen worden georganiseerd.

Maatwerk. Consultaties vereisen een slimme, flexibele en maatgerichte toepassing. Vrijwel elk beleidsproces is uniek, waardoor ook de (planning van de) consultatie context- en tijdsgebonden is. Consultatie vergt dus maatwerk. Consultatiemomenten, consultatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de consultatie moeten nauwkeurig afgestemd zijn op de fase in het beleidsproces, het vraagstuk en de beleidsruimte die er (nog) is. De timing van de consultatie moet goed afgestemd zijn op de besluitvorming. Alleen zo kan de effectiviteit en efficiëntie van consultaties worden verzekerd.

Proportionaliteit. De uitvoering van consultaties heeft een kostprijs, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse en consultatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat de omvang en diepgang van de consultaties in verhouding moeten 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 *niet consulteren* is dus een optie, met name in de volgende gevallen:

- in geval van hoogdringendheid (< 10 dagen) of noodwetgeving;
- indien de voorgenomen maatregel geen noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven of organisaties heeft, of indien de voorgenomen maatregel geen ingrijpende veranderingen teweegbrengt in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en organisaties en ook geen ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk.
- indien consultatie niet kan leiden tot aanpassing van het voorstel;
- in het geval consultatie over voorstellen in fiscale of subsidiesfeer zou leiden tot ongewenst calculerend gedrag;
- indien er op basis van eerdere consultaties of adviezen of op basis van andere bronnen (memoranda, websites, publicaties...) voldoende kan worden ingeschat wat de standpunten van de belanghebbenden zal zijn (in dat geval blijft wel rapportage over die standpunten in bv. de RIA-consultatieparagraaf nodig en zinvol).

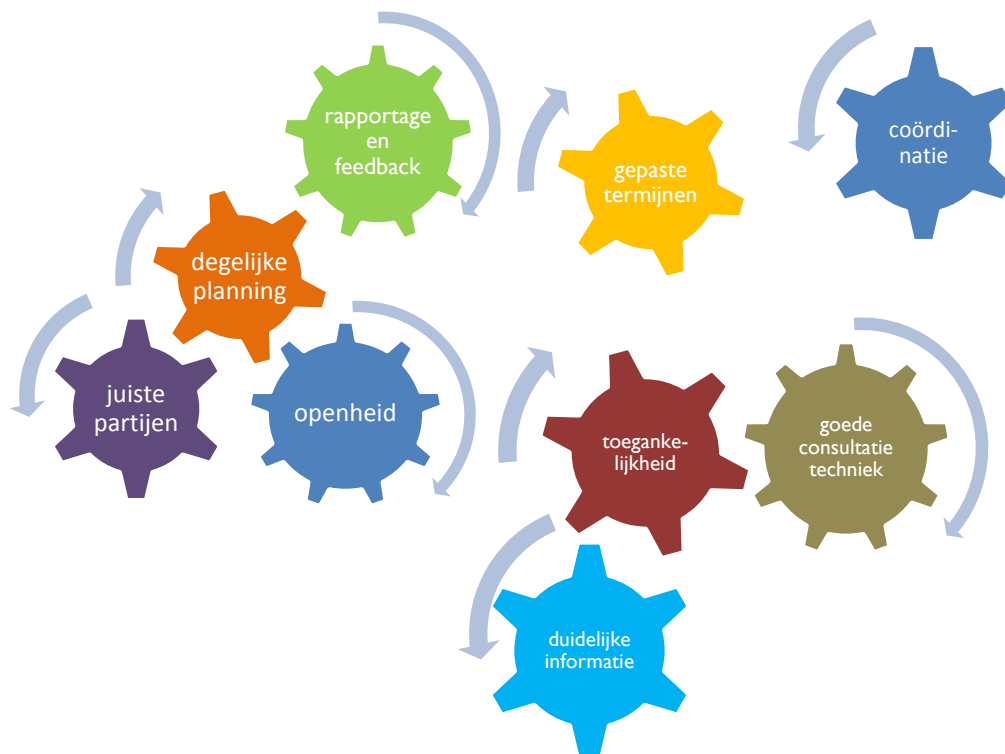
In alle andere gevallen is er wel consultatie wenselijk, nodig of soms zelfs verplicht.

Heldere rollen. De rolverdeling moet duidelijk zijn. Bij consultaties over beleid- en regelgeving is het – anders dan bijvoorbeeld bij onderhandelingen over convenanten, overeenkomsten of akkoorden met wederzijdse rechten en plichten van overheden en andere actoren – de overheid die finaal beslist. Het primaat van de politiek houdt in dat goed geïnformeerde, democratisch verkozen politici de beleidsbeslissingen nemen. Er mag dus geen misverstand zijn over de krijtlijnen van consultaties: 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. Algehele consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie vormt 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. Dit sluit niet uit dat het soms nodig kan zijn om sterkere participatorische trajecten uit te bouwen om doelgroepen te overtuigen van de nood aan bepaalde maatregelen.

3.2 Minimumnormen

Consultatie vergt zoals gezegd maatwerk. Een aantal minimumnormen is evenwel richtinggevend. Omdat consultatie voor de besluitvorming relevante kennis, informatie en/of meningen moet opleveren en de kwaliteit van de besluiten en van de verantwoording moet versterken, is een essentiële voorwaarde dat consultatie al in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling of de opmaak van de regelgeving plaatsvindt, eenvoudige inspraakprocedures worden gehanteerd en voldoende tijd wordt gegeven. Consultatie moet evenwichtig zijn, zodat ook minder goed georganiseerde doelgroepen en belangen aan bod komen. Dat veronderstelt een transparant consultatieproces en een goede verspreiding - tijdens of voorafgaand aan de consultatie - van toegankelijke en relevante informatie waarin complexe en technische zaken worden verduidelijkt. Verder is de effectiviteit van consultaties gebaat bij een gerichte vraagstelling en een goede planning en coördinatie. Daardoor kunnen niet-relevante bemerkingen, dubbele procedures, flessenhalzen, overbelasting en 'consultatiemoedheid' bij doelgroepen worden vermeden. Om doelgroepen blijvend te motiveren moet tot slot 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, de RIA, bijeenkomsten met de doelgroep, enz. Overigens is ook los van consultaties 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.



Die minimumnormen zijn in de onderstaande kader verder uitgewerkt en aangevuld.

<p>Degelijke planning</p>	<p>Plan uw consultatie en consulkeer vroeg genoeg Consultatie moet voldoende vroeg in beleidsprocessen plaatsvinden. Belanghebbende partijen moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een beleid of regelgeving op een moment dat ze nog een significante impact kunnen hebben op zaken zoals de probleemanalyse, de bepaling van de doelstellingen, de keuze van in te zetten maatregelen en instrumenten en de selectie van indicatoren om het beleid op te volgen en te evalueren. Consultatie zal dus meestal in meer dan één stadium van de besluitvorming moeten plaatsvinden, in principe op alle strategisch belangrijke momenten doorheen het gehele beleidsproces. Consultaties mogen echter ook niet te vroeg gebeuren. Er moet voldoende duidelijkheid bestaan over de problematiek, de relevante vragen en de context. Dit veronderstelt de degelijke planning, liefst vastgelegd in een richtinggevende roadmap als onderdeel van de regelgevingsagenda (cf. supra).</p>
<p>Juiste partijen</p>	<p>Consulkeer breed en betrek alle relevante partijen Alle relevante partijen moeten de kans hebben om hun inbreng te doen. Over belangrijke beleidsinitiatieven wordt best zo breed mogelijk geconsulteerd. De relevante partijen omvatten in principe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partijen die door de voorgenomen regelgeving of beleid ‘getroffen’ worden (hun gedrag moeten wijzigen, moeten investeren, nieuwe rechten verkrijgen...) - Partijen die betrokken zijn of worden bij de verdere uitvoering van het beleid of de regelgeving (uitvoerings- en handhavingsinstanties, intermediaire actoren...) - Partijen die een bepaald belang (te verdedigen) hebben bij het voorgenomen beleid of

	<p>de regelgeving.</p> <p>Bij het bepalen van de relevante partijen wordt best rekening gehouden met volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de bredere effecten van het beleid / de regelgeving op andere beleidsterreinen, zoals milieubelangen of consumentenbelangen. - de eventuele behoefte aan input van specifieke informatie, ervaring, expertise of technische kennis. Het heeft weinig zin om het brede publiek te consulteren wanneer men nood heeft aan gespecialiseerde en technische inbreng. - de eventuele wenselijkheid om ook moeilijker bereikbare doelgroepen aan te spreken en zicht te krijgen op eventuele niet-georganiseerde belangen - de noodzaak van een goed evenwicht, tussen bijvoorbeeld (de vertegenwoordigers van) sociale en economische instanties, grote en kleine organisaties of bedrijven, specifieke doelgroepen zoals vrouwen, ouderen, werklozen, gehandicapten, allochtonen of andere minderheden.... <p>Dit vergt telkens een zekere mate van stakeholdersanalyse, om ervoor te zorgen dat alle relevante stakeholders en belanghebbende partijen worden geïdentificeerd en te vermijden dat u louter vanuit gewoonte beroep doet op steeds dezelfde personen, om ervoor te zorgen dat een geschikte consultatietechniek wordt gekozen, enz.</p>
Coördinatie	<p>Stem af met andere geplande of lopende consultaties</p> <p>Er moet bij de planning en uitvoering van een consultatie rekening worden gehouden met reeds lopende consultaties bij de doelgroep en met consultaties rond sterk verwante beleidsthema's. Dit vergt overleg met andere overheidsdiensten over de agenda en timing, en een doorgedreven afstemming of samenwerking. Zo kan een overload aan consultaties met 'consultation fatigue' bij zowel actoren als overheid worden vermeden.</p>
Openheid	<p>Maak uw consultatie transparant</p> <p>Consultatieprocedures moeten transparant zijn, zowel voor wie rechtstreeks betrokken is als voor het brede publiek. Het moet duidelijk zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - waarover wordt geconsulteerd met welk doel; - welke methoden worden gebruikt om te raadplegen; - wie wordt geraadpleegd en waarom; - wanneer de raadplegingen plaatsvinden; - wat finaal de besluitvorming heeft beïnvloed. - Waarom bepaalde input niet in overweging werd genomen? <p>Openheid en verantwoording zijn ook voor de geraadpleegde stakeholders belangrijke principes. Het moet duidelijk zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - welke belangen zij vertegenwoordigen; - hoe inclusief die vertegenwoordiging is.
Toegankelijkheid	<p>Hou de drempel laag</p> <p>Het is belangrijk om de drempel voor respondenten laag te houden om voldoende, brede en representatieve input te bekomen. Aandachtspunten in dat verband zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een goede aankondiging, bekendmaking en communicatie van de consultatie. - 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, op de centrale consultatiepagina van uw beleidsdomein. - er moeten consultatiekanalen worden gebruikt die aangepast zijn aan de doelgroep. Dit kan een profielschets van de doelgroep vereisen om na te gaan welke informatiekkanalen zij het meest gebruiken. - consultatiedocumenten moeten tegelijk informatief maar ook duidelijk en beknopt zijn; zij kunnen eventueel worden nagekeken door vertegenwoordigers of individuele personen die tot de doelgroep behoren. - consultatievragen moeten aansluiten bij de inbreng die de respondent kan leveren. Zeker wanneer men burgers rechtstreeks consulteert, is het noodzakelijk om de probleemstelling, achtergrondinformatie en voorstellen te vertalen naar hun concrete leefwereld. - er kunnen extra inspanningen vereist zijn wanneer het doelpubliek niet deskundig of goed georganiseerd is of wanneer de doelgroep specifieke kenmerken heeft (bv. personen met een handicap).
Duidelijke informatie	<p>Maximaliseer de respons</p> <p>Alle communicatie die verband houdt met de consultatie zou duidelijk en beknopt moeten zijn en alle noodzakelijke informatie moeten bevatten om respons te stimuleren. Een goed</p>

	<p>consultatiedocument bevat minstens de volgende informatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een samenvatting van de context, de reikwijdte of beperkingen en de doelstellingen van de raadpleging - een opsomming van belangrijke vragen of beschrijving van de specifieke kwesties waarover men input wenst - een eventuele verwijzing naar andere documenten met nuttige informatie - Concrete informatie over eventuele toelichtingen, hoorzittingen of vergaderingen waar men kan aan deelnemen indien men dat wenst - de consultatietermijn - Uitleg over het verdere proces waaronder de wijze waarop men de input uit de consultaties zal verwerken, wanneer en hoe men feedback mag verwachten, en welke de verdere stappen zijn in de ontwikkeling van het beleid of de regelgeving. - contact gegevens. <p>Verder moet het de doelgroep zo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt om te reageren en moeten de formaliteiten en administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gebruik van elektronische hulpmiddelen. - te werken met een antwoordformulier (opgemaakt conform de richtlijnen van de formulierenhandleiding en de formulierenchecklist).
<p>Goede consultatietechniek</p>	<p>Kies een geschikte consultatiemethode</p> <p>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, ...). De keuze van de te gebruiken consultatietechniek is dus contextafhankelijk. Afhankelijk van het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare tijd en middelen enz. zijn sommige technieken geschikter, en andere minder. Uitgangspunt moet zijn: "licht waar het kan, zwaar waar het moet".</p> <p>Dit veronderstelt een zekere kennis van en mate van vertrouwdheid met de belangrijkste consultatietechnieken om te vermijden dat men in routine vervalt en minder of ongeschikte werkwijzen hanteert of kansen op meer en betere input laat liggen.</p>
<p>Gepaste termijn</p>	<p>Geef voldoende tijd</p> <p>De doelgroepen van de consultatie moeten voldoende tijd krijgen om hun inbreng te doen. Dat is noodzakelijk om een kwaliteitsvolle input te ontvangen en is ook een uiting van respect. De tijd die men investeert, wint men in veel gevallen in latere fases van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming terug.</p> <p>Hoeveel tijd precies nodig is, hangt af van 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 beperktere bijsturingen van lopend beleid, of moet men bijvoorbeeld ook rekening houden met de tijd die representatieve organisaties nodig hebben om hun achterban te raadplegen.</p> <p>De Europese Commissie hanteert een termijn van ten minste 12 weken voor schriftelijke consultaties en een termijn van 20 werkdagen voor input tijdens vergaderingen.</p> <p>In elk geval moeten consultaties tijdens verlofperiodes worden vermeden. Als dat niet mogelijk is, moet de consultatieperiode worden verlengd.</p>
<p>Rapportage en feedback</p>	<p>Zorg voor feedback</p> <p>De actoren die werden betrokken bij de beleidsontwikkeling of opmaak van de regelgeving, moeten feedback krijgen over de manier waarop met hun inbreng al dan niet rekening is gehouden tijdens de besluitvorming. Gerichte feedback is niet enkel een kwestie van fatsoen aangezien de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken, maar is ook zeer belangrijk voor het draagvlak van de gekozen beleidsmaatregelen en voor de bereidheid van de betrokken actoren om te participeren aan toekomstige consultaties. De informatie moet ook beschikbaar zijn voor andere actoren in het besluitvormingsproces (bv. andere ministers, parlement...) zodat zij zicht hebben op het afgelegde traject en kennis kunnen nemen van de argumentaties.</p> <p>Goede rapportage en feedback veronderstelt volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bij schriftelijke consultaties een bevestiging van de ontvangst van de input (of geautomatiseerde ontvangstbevestigingen bij elektronische bevragingen); - rapportage van de ontvangen input naar herkomst, aard, inhoud en omvang.

	<ul style="list-style-type: none"> - verslaggeving van het antwoord of de reactie van het beleid op de ontvangen opmerkingen en motivering van de beleidskeuze in het licht van de eventuele bezwaren. - samenvatting van de verdere stappen in de besluitvormingsprocedure. <p>Afhankelijk van de doelgroep, het aantal ontvangen opmerkingen, de beschikbare middelen en de wettelijke vereisten, kan die feedback verschillende vormen aannemen: een schriftelijk individueel antwoord of reactie voor elke partij, een feedbackvergadering, een apart inspraakverslag, een beschrijving in de consultatieparagraaf van de RIA...</p>
--	--

3.3 Kernvragen in het consultatieproces

Eerder in deze handleiding is de samenhang verduidelijkt tussen consultaties en het regelgevingsproces. Een belangrijke boodschap terzake was dat beter consulteren nauw gelinkt is met het verbeteren van de planning van beleids- en regelgevingsprocessen zelf. Het gehele beleidsproces moet worden bekeken, van concept en ontwerp over implementatie tot en met evaluatie.

Dat geldt ook voor het consultatieproces op zich beschouwd. Ook dat moet planmatig en projectmatig worden aangepakt, via de *roadmap* als onderdeel van de regelgevingsagenda. In die roadmap moet u beknopt ook beschrijven op welke wijze welke actoren op welk moment worden betrokken om welke vragen te beantwoorden. De roadmap moet van bij de start van een beleids- en regelgevingsproces worden opgemaakt. Maar op dat moment zult u nog niet over alle nodige informatie en inzichten kunnen beschikken. Het zal dus in het begin gaan om een ruwe eerste versie, die gaandeweg doorheen het regelgevingsproces meer vorm krijgt en uiteindelijk samen met de pre-RIA moet klaar zijn (cf. supra).

Concreet moet in de roadmap/pre-RIA als onderdeel van de regelgevingsagenda worden aangegeven

- (1) welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd,
- (2) waarover, hoe en in welke fase,
- (3) hoeveel tijd er is voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input

Het **consultatieproces** zelf omvat echter veel meer dan enkel de planning en organisatie. Het omvat ook uitvoering, analyse, feedback en evaluatie. Het onderstaande schema verduidelijkt welke **kernvragen** daarbij aan de orde zijn in elke 'consultatieronde'.

Planning en organisatie	Onderwerp en doel van de raadpleging ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Waarover handelt de consultatie? • Wat moet de consultatie opleveren? • Is die informatie beter op een andere manier te bekomen?
	Inhoud en reikwijdte van de consultatie ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de reikwijdte van de raadpleging? • Hoeveel tijd wordt ervoor uitgetrokken? • Welke vragen moeten worden beantwoord?
	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?
Uitvoering en analyse	Beslissing om te starten ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoet de gekozen werkwijze aan de minimumnormen voor consultaties ? • Wordt aan alle juridische verplichtingen voldaan?
	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?
	Opvolging tijdens de consultatieperiode ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Hebben de belanghebbenden genoeg tijd om te reageren? • Is een bijkomende of andere consultatieronde nodig?
	Analyse van de input ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ontvangt en wie analyseert de ontvangen input? • Wat zijn de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input?
Feedback en evaluatie	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?
	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?

3.4 Formele vereisten

De voorgaande basisprincipes, minimumnormen en kernvragen in een consultatieproces zijn algemene richtlijnen en aandachtspunten die u moeten helpen om kwaliteitsvolle consultaties te organiseren in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Er is geen wettelijke of formele verplichting om ze te volgen.

Toch zijn er een aantal formele vereisten die u moet respecteren. Ze vloeien voort uit wet- en regelgeving, en uit engagementen of bindende richtlijnen die door de Vlaamse Regering zijn goedgekeurd en opgenomen in bv. akkoorden, protocollen, het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering of in omzendbrieven. Een handig overzicht daarvan is terug te vinden in het stroomschema van de goedkeuringsprocedure voor decreten en besluiten van de Vlaamse regering dat terug te vinden is op <http://www.bestuurszaken.be/stroomschema>. Hierna worden de formele vereisten die specifiek betrekking hebben op consultatie overlopen.

- Op 1 oktober 2010 trad het “**interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse**” (IIA-RIA) officieel in werking. Het werd ondertekend door het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de SERV en de strategische adviesraden. Dit akkoord heeft formeel geen juridisch bindend karakter maar moet worden gezien als een belangrijke intentieverklaring. In de overeenkomst is onder meer bepaald: “*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 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.*”
- Wat de **raadpleging van de SERV en de strategische adviesraden** betreft, moet worden verwezen naar het decreet betreffende de strategische adviesraden van 18 juli 2003 en de verschillende oprichtingsdecreten. In uitvoering daarvan gelden de volgende regels:
 - Een strategische adviesraad *kan* over een hele reeks materies en documenten om advies worden gevraagd, met name over:
 - de hoofdlijnen van het beleid;
 - een beleidsvisie;
 - maatschappelijke ontwikkelingen;
 - voorontwerpen van decreet;
 - voorstellen van decreet;
 - ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering;
 - beleidsnota's;
 - ontwerpen van samenwerkingsakkoord die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wil sluiten met de staat of met andere gemeenschappen en gewesten;
 - beleidsvoornemens, beleidsplannen en in voorbereiding zijnde regelgeving op het niveau van de Europese Unie, alsook over in voorbereiding zijnde internationale verdragen.
 - Een strategische adviesraad moet *verplicht* om advies gevraagd worden over:
 - Alle voorontwerpen van decreet van de beleidsdomeinen, beleidsvelden of beleidsthema's waarvoor de strategische adviesraad bevoegd is (zie kader).
 - Alle ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering van de beleidsdomeinen waarvoor de strategische adviesraad bevoegd is en die van strategisch belang zijn. Van strategisch belang zijn ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het

- basisuitvoeringsbesluiten zijn. Over het al dan niet strategisch karakter doet de Vlaamse Regering dus een uitspraak per dossier.
- De *adviestermijn* bedraagt in principe één maand na de datum van ontvangst van de aanvraag. Dit is een minimumtermijn. Er kan indien nodig of wenselijk meer tijd worden gegeven aan de adviesraad, en indien nodig of wenselijk kan een gegeven adviestermijn ook worden verlengd. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse Regering de termijn ook inkorten zonder dat deze minder dan tien werkdagen mag bedragen. Indien het advies niet tijdig is meegedeeld, hoeft er niet op te worden gewacht.
 - De Vlaamse Regering moet de adviesraden uit eigen beweging op structurele wijze alle *informatie* ter beschikking stellen die noodzakelijk is voor de adviesopdracht. Een voor advies voorgelegd regelgevingsdossier bevat doorgaans volgende documenten:
 - Een brief van de minister met duiding van de adviesvraag en vermelding van de adviestermijn
 - De beslissingsfiche van de Vlaamse Regering
 - Het basisdossier, bestaande uit:
 - De nota aan de Vlaamse Regering met de rubrieken: gevolgde procedure, algemene toelichting, weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten, weerslag lokale besturen, weerslag van het voorstel van beslissing op de begroting van de Vlaamse gemeenschap, kwaliteit regelgeving, voorstel van beslissing.
 - Het voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering
 - De Memorie van Toelichting (verplicht voor Decreten) of het Verslag aan de Vlaamse Regering (vrijwillig bij besluiten Vlaamse regering)
 - De RIA (indien de regelgeving valt onder het toepassingsgebied van omzendbrief VR 2008/13)
 - Andere informatie zoals interne adviezen en akkoorden: advies IF, begrotingsakkoord, akkoord bestuurszaken...
 - Een adviesraad kan volgens het decreet betreffende de strategische adviesraden de personeelsleden van de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid verzoeken om de nodige technische toelichting te verschaffen. De structurele informatie-uitwisseling met elke strategische adviesraad wordt geregeld in een *protocol* tussen de beleidsraad of Vlaamse Regering en de strategische adviesraad. Dat protocol kan bijkomende afspraken bevatten over de onderwerpen waarover de raad om advies zal worden gevraagd, over de wijze waarop adviesvragen worden gesteld, over de adviestermijnen, over de wijze waarop de informatieverstrekking gebeurt en over de wijze waarop nadien feedback aan de raad wordt gegeven over het gevolg dat aan een advies is gegeven. U kunt zich dus best bij uw leidend ambtenaar informeren over de precieze inhoud van het protocol dat met de voor u relevante strategische adviesraad of raden is afgesloten.

- De Vlaamse Regering kan volgens het decreet afwijken van adviezen van een strategische adviesraad en er is 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 het louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen.
- Met het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse Regering de afspraak gemaakt dat voor belangrijke ontwerpen van decreet samen met het ontwerp zelf een *overzichtstabel* aan het parlement moet worden overmaken waarin punt per punt wordt aangegeven welk gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen. Verder werd afgesproken dat voor elk ontwerp van decreet sowieso in de nota aan de Vlaams Regering voor 2e principiële goedkeuring een toelichting zal worden gegeven van de mate waarin al dan niet gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen, en dat die nota's aan de Vlaamse volksvertegenwoordigers ter beschikking zullen worden gesteld via toegang tot de DORIS II-databank van de kanselarij (DAR).

Goede voorbeelden van dossiers waarvoor punt per punt wordt aangegeven welk gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen, zijn onder andere het ontwerp van decreet betreffende de Winwinlening (VI. Parl. 2005-2006, 754/2), het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid (VI. Parl. 2005-2006, 847/3) en het EPB-decreet (VI. Parl. 2008-2009, 2162/2).

Adviesraad	Verplichte adviesvraag over	Oprichtings-decreet
VLABEST - Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang BZ	28 april 2006
SARIV - SAR Internationaal Vlaanderen	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang IV	9 mei 2007
SAR WGG – SAR Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (bij de SERV)	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang WGG	28 november 2007
SARC – SAR Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang CJSM	21 november 2007
VLOR – Vlaamse onderwijsraad	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang OV	2 april 2004
VRWI – Vlaamse raad voor wetenschap en innovatie	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang EWI, i.c. beleidsvelden Wetenschap en Innovatie (Economie bij SERV)	30 april 2009
SALV - SAR Landbouw en Visserij	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang LV	6 juli 2007
Minaraad	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang LNE (beleidsveld Energie gedeeld met SERV)	30 april 2004
MORA – Mobiliteitsraad (bij de SERV)	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang MOW	7 juli 2006
SARO - SAR Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang ROW, i.c. beleidsvelden ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed	10 maart 2006
Vlaamse woonraad	Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang ROW, i.c. beleidsveld woonbeleid	24 maart 2006
SERV - Sociaal-economische raad van Vlaanderen)	<p>Voorontwerp van decreet en ontwerpen van besluit van strategisch belang DAR, WSE, EWI, i.c. Beleidsveld Economie (Wetenschap en Innovatie bij VRWI) en LNE, i.c. Beleidsveld Energie (gedeeld met Minaraad)</p> <p>+ Alle andere voorontwerpen van decreet, i.c. de voorontwerpen die ofwel een sociaal-economische dimensie hebben, ofwel de oprichting, afschaffing of wijziging van bevoegdheden van instellingen betreffen waarvan de opdracht een sociaal-economische dimensie heeft en die onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of van dé Vlaamse Gemeenschap ressorteren</p> <p>+ Alle voorontwerpen van wet of van koninklijk besluit die een sociaal-economische dimensie hebben en waarvoor met toepassing van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het akkoord van de Vlaamse Regering is vereist.</p>	7 mei 2004

- Specifieke decreten bevatten **bijkomende wettelijke consultatievereisten**:
 - In de **energiewetgeving** is voor verschillende aspecten een adviesvraag aan de VREG verplicht (zie meer concreet het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid).
 - In de **onderwijswetgeving** is via het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX een nieuw hoofdstuk III, afdeling 3 in "Overleg fundamentele onderwijshervormingen" ingevoegd in het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs. 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.”
 - In de **milieuwetgeving** is op 6 februari 2004 in uitvoering van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (verdrag van Aarhus) en de EG-inspraakrichtlijn 2003/35/EG een art. 5.1.6. ingevoegd in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid die luidt als volgt:

§ 1. De Vlaams 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 Vlaams 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 Vlaams 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 Vlaams Regering rekening met tijdig verstrekt advies en tijdig ingediende bezwaren of opmerkingen.

Als de Vlaams Regering geen gevolg geeft aan een bij unanimité 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.

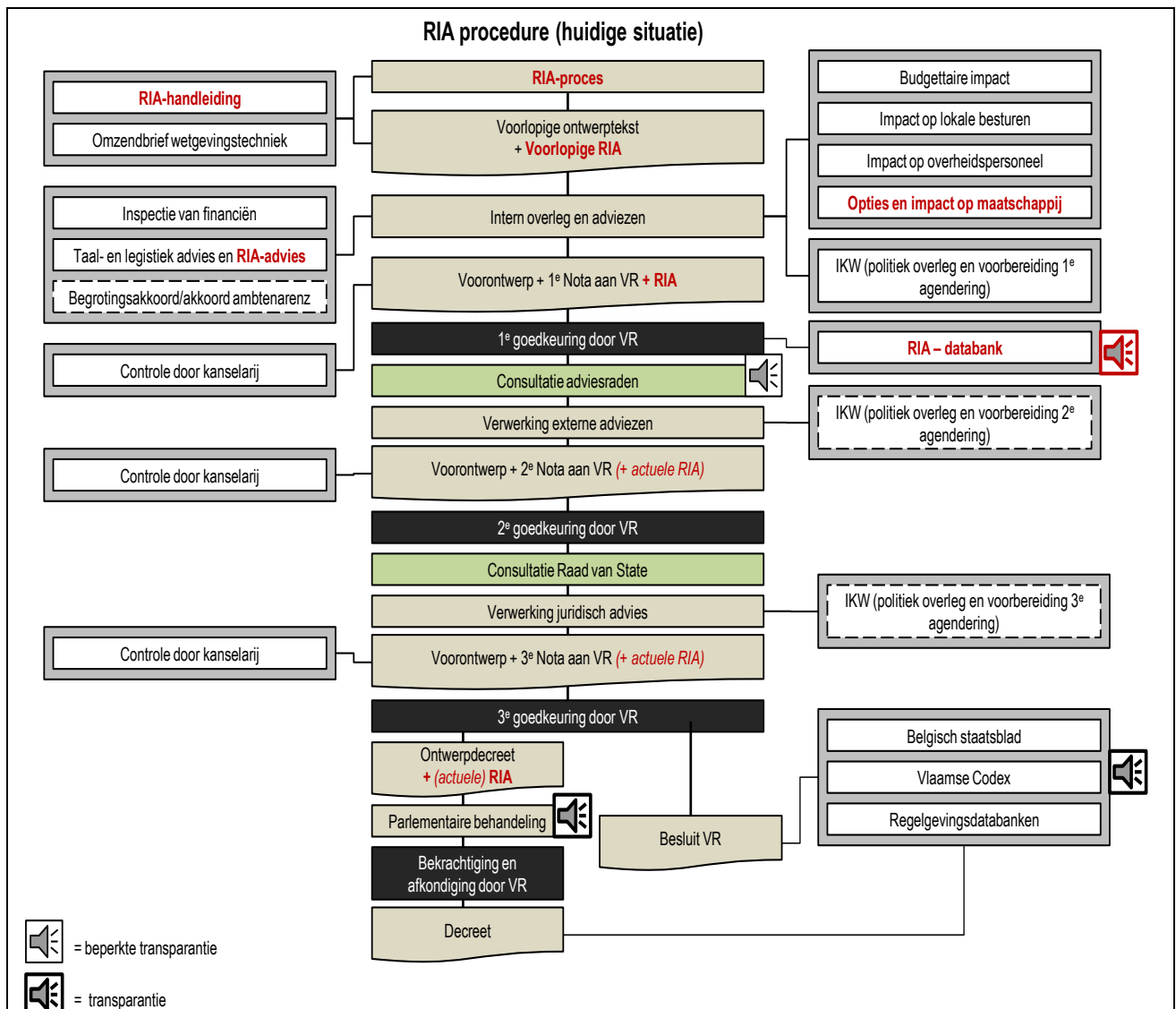
§ 4. De Vlaams Regering stelt het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden vast.

§ 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.

Er werd nog geen regeringsbesluit uitgevaardigd houdende inwerkingtreding van deze bepaling. Toch wordt ze in de praktijk al toegepast voor wijzigingen aan het VLAREM, gelet op het feit dat de bepaling voortvloeit uit een internationaal verdrag en Europese richtlijn.

- Sinds 1 januari 2005 is het verplicht om voor alle belangrijke voorgenomen regelgeving een RIA-proces te doorlopen en een **reguleringsimpactanalyse** op te maken.
 - De gids ‘*kenmerken van goede regelgeving*’ stelt terzake dat RIA ook een belangrijke rol heeft in consultatieprocessen. *“Niet alleen biedt RIA 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.”*
 - Het gebruik van een gestandaardiseerd format (sjabloon) bij de redactie van een RIA-document is verplicht. In dat RIA-sjabloon en in de RIA-handleiding is concreet voorzien dat in de RIA moet worden gerapporteerd over de consultaties bij de opmaak van de regelgeving. Met name moet in een zgn. **consultatieparagraaf** 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?”*).
 - RIA werd verankerd in de regelgevingsprocedure (zie onderstaande figuur). 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 1e 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. In de nota aan de Vlaamse Regering zelf moet in de paragraaf ‘kwaliteit van de wetgeving’ worden ingegaan op de resultaten van de impactanalyse. Voor regelgeving waarvoor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse niet verplicht is, kan die paragraaf in de nota aan de Vlaamse Regering zich beperken 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 Wetsmatiging, tenzij de regering daar expliciet anders over beslist. De Vlaamse Regering is verplicht om twee keer per jaar een rapport aan het Parlement te bezorgen met een overzicht en bespreking van de kwaliteit van de RIA’s en de werking van het RIA-systeem.

- o Voor meer informatie wordt verwezen naar de omzendbrief RIA en naar de RIA-handleiding (zie website dienst wetsmatiging).

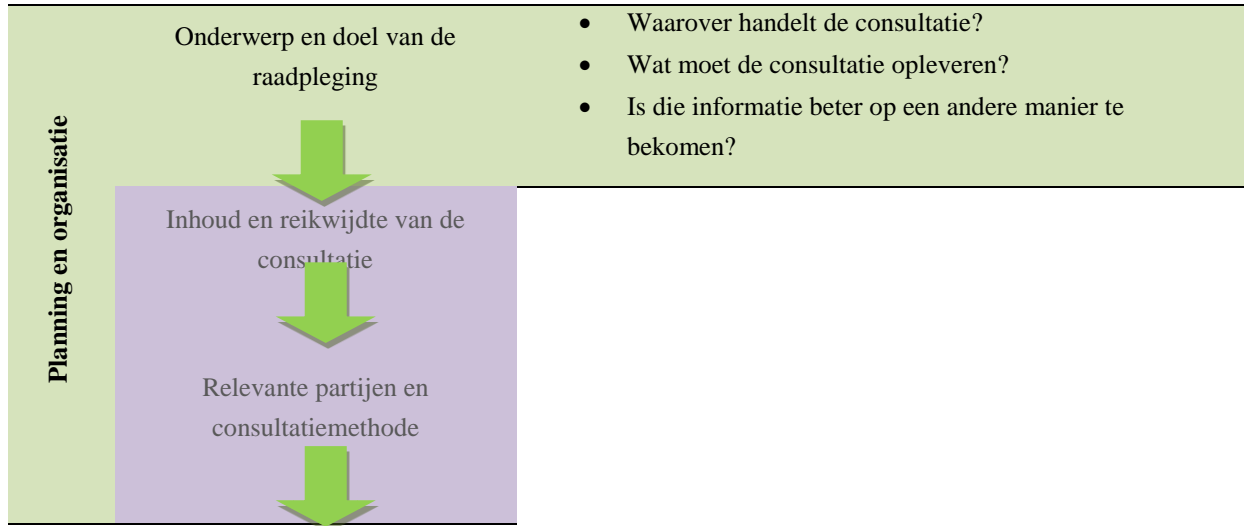


- De Vlaams Regering besliste op 16 mei 2007 om een **regelgevingsagenda** in te voeren.
 - o De verplichting bestaat erin dat regelgevingsagenda's moeten worden toegevoegd als bijlage bij de beleidsnota's en jaarlijkse beleidsbrieven. Die regelgevingsagenda's bevatten een lijst van voorgenomen regelgeving en regelgeving in opmaak, met per dossier bijkomende inhoudelijke- en procesinformatie (onderwerp, processtappen zoals de opmaak van een conceptnota, groenboek/witboek, RIA, consultatie, timing...).
 - o In de sjabloon voor de regelgevingsagenda dat door de Dienst Wetsmatiging werd uitgewerkt, wordt o.a. gevraagd om een eerste planning toe te voegen van de verschillende 'te doorlopen fasen' en aan te geven voor welke beleidsinitiatieven een RIA-proces zal worden gevolgd.
 - o In de regelgevingsagenda's bij de jaarlijkse beleidsbrieven zal vervolgens worden gerapporteerd over de voortgang van de dossiers in de regelgevingsagenda en worden eventueel nieuwe regelgevingsprojecten toegevoegd.

4 Richtlijnen voor consultaties

Hierna worden voor de verschillende stappen in een consultatieproces concrete richtlijnen, aandachtspunten en tips gegeven voor het plannen, organiseren, uitvoeren, analyseren, rapporteren en evalueren van een consultatie.

4.1 Stap 1: bepaling van het onderwerp en het doel van de raadpleging

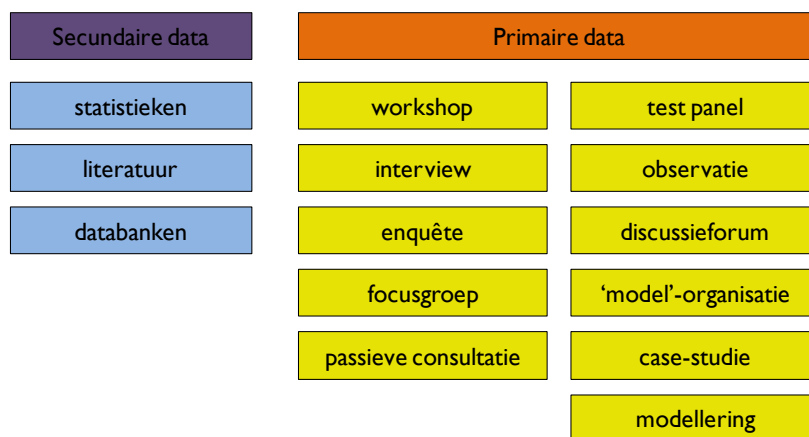


De eerste stap in een goed consultatieproces is het precies bepalen van het onderwerp en het doel van de raadpleging. Als daarover duidelijkheid bestaat, is het eenvoudiger om het consultatieproces gericht te ontwerpen. Het onderwerp en doel van de raadpleging bepaalt immers zaken zoals wie, hoe en wanneer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

Drie vragen staan centraal:

- **Waarover handelt de consultatie?** Over de precieze omvang en aard van een vastgesteld probleem? Over mogelijke manieren of beleidsalternatieven om een probleem op te lossen? Over de effecten van een voorgenomen beleidsmaatregel of regelgeving? Over de effectiviteit en efficiëntie van een bestaande beleidsmaatregel of regelgeving?... Het is nodig om hierover zo helder mogelijk te zijn, zodat de focus van de consultatie duidelijk is, ook voor de actoren die worden bevroegd.
-
- **Wat moet de consultatie opleveren?** Bent u vooral op zoek naar feiten en cijfers, of wilt u vooral meningen inventariseren? Het antwoord op die vraag bepaalt in belangrijke mate wie u best consulteert en hoe u dan doet. Het is ook belangrijk naar de doelgroepen van consultatie toe, 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** naar aanleiding van een consultatie, 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 (cf. infra).
- **Is die informatie beter op een andere manier te bekomen?** Consultatie is een van de manieren om aan informatie te geraken, en moet dan ook worden afgewogen tegenover andere manieren om de gewenste informatie te bekomen. Omdat datacollectie doorgaans redelijk duur en tijdrovend is, zowel voor de overheid als voor de actoren die de informatie moeten aanreiken, is het belangrijk om maximaal de informatie te gebruiken die al eerder verzameld werd en beschikbaar is binnen de overheid (secundaire data,

cf. principe van maximaal hergebruik van overheidsinformatie). Dit hergebruik wordt bevorderd door een inventaris bij te houden van databronnen en van resultaten van eerdere consultaties, analyses en studies. Soms zijn die reproduceerbaar. Verzameling van primaire informatie kan dan gericht gebeuren, om de gaten van ontbrekende informatie op te vullen. In sommige gevallen kan consultatie dus (in een bepaalde stap van het beleidsproces) achterwege blijven doordat er op basis van eerdere consultaties of adviezen of op basis van andere bronnen (statistieken, memoranda, websites, publicaties...) voldoende kan worden ingeschat wat de feiten en cijfers zijn of wat de standpunten van de belanghebbenden zullen zijn (in dat geval blijft wel rapportage over die standpunten in de RIA-consultatieparagraaf nodig). Omgekeerd geldt dat hoe beperkter de hoeveelheid en kwaliteit van de al beschikbare informatie is, hoe uitgebreider het consultatieproces zou moeten verlopen. Er moet bij de planning en uitvoering van de consultatie 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 timing, en een doorgedreven afstemming of samenwerking. Zo kunnen dubbele consultaties en 'consultation fatigue' worden vermeden.

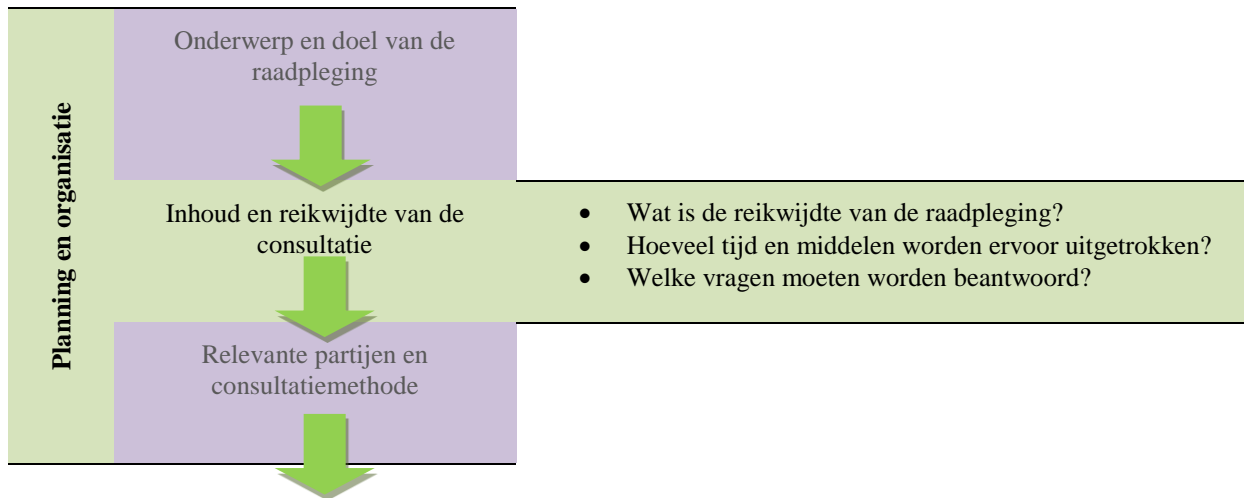


Ook als consultatie formeel verplicht is, blijft het wenselijk om de voorgaande vragen expliciet te beantwoorden bij de start van een consultatieproces. Ze bepalen of het de moeite is om aanvullend aan de raadplaging van adviesraden consultaties te organiseren, en op welke wijze, wanneer en waarover de adviesraden best worden betrokken.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Waarover handelt de consultatie precies?
- Welk soort informatie wilt u bekomen?
- Waar kunt u die informatie vinden of hoe u kunt u die best verzamelen?
- Heeft u contact opgenomen met andere relevante overheidsdiensten die al over (sommige van) die informatie kunnen beschikken?
- Zijn er eerder door uw of door andere afdelingen raadplegingen georganiseerd over verwante informatie of soortgelijke onderwerpen? Zijn er dergelijke consultaties lopende of gepland?
- Wat moet de consultatie opleveren in het licht van de reeds beschikbare informatie?

4.2 Stap 2: bepaling van de inhoud en reikwijdte van de consultatie



In de tweede stap legt u de inhoud en reikwijdte van de beoogde consultatie concreter vast. Drie vragen staan hier centraal:

- **Wat is de plaats en reikwijdte van de raadpleging binnen het gehele beleidsproces?** Voor de doelgroepen van de consultatie is het noodzakelijk dat de contouren van de consultatie duidelijk zijn. Vaak hebben doelgroepen immers ook andere issues die zij ter sprake willen brengen, of wensen zij input te geven over zaken die niet of nog niet ter discussie staan. Wanneer de reikwijdte van de raadpleging duidelijk is, is het gemakkelijker om de doelgroepen ‘bij de les’ te houden en strategisch gebruik van de consultatie door de doelgroepen te vermijden. Als de consultatie er bijvoorbeeld op gericht is om feiten en cijfers over de precieze omvang en aard van een vastgesteld probleem te verkrijgen, is het best om dat duidelijk te communiceren en daarbij aan te geven dat de raadpleging over mogelijke beleidsopties om het probleem aan te pakken pas in een latere fase plaatsvindt, op basis van de te maken probleemanalyse. Als dat niet gebeurt, riskeert de consultatie snel te gaan over oplossingen, en dus inefficiënt en ineffectief te zijn, met wederzijdse frustratie bij overheid en doelgroepen als gevolg. Het is dus belangrijk de consultatie te situeren binnen het gehele besluitvormingstraject, en aan te geven wat wel en wat niet voorwerp uitmaakt van de raadpleging, en op welke andere momenten in het beleidsproces eveneens een consultatie is gepland. De consultatie moet bovendien – in functie van het beoogde doel - voldoende vroeg in het beleidsproces plaatsvinden, op een moment dat de ontvangen input nog een significante impact kan hebben.
- **Hoeveel tijd en middelen worden ervoor uitgetrokken?** In sommige gevallen zijn de beschikbare tijd en middelen voor de consultatie vooraf bepaald, met name wanneer die juridisch of politiek-ambtelijk zijn vastgelegd gelet op bijvoorbeeld de omzettingstermijn van een Europese richtlijn, een politieke deadline, toezegging, afspraak of belofte. 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. Een goed proces veronderstelt dat u het volledige proces goed plant zodat – indien de ruimte daarvoor bestaat - de nodige tijd en middelen kunnen worden uitgetrokken voor elk van de stappen in de organisatie, uitvoering en opvolging van de raadpleging. Die planning moet realistisch zijn. De benodigde tijd en middelen mogen niet worden onderschat, en moeten rekening houden met het doel, het belang en de aard van de consultatie (cf. proportionaliteit). Consultaties die op een draffe of met een gebrek aan middelen moeten worden afgewerkt, zijn zelden succesvol en doen soms meer kwaad dan goed. Consultaties moeten worden gezien als een investering in goede beleidsbeslissingen. Enige flexibiliteit in de planning is nodig. Niet alles valt op voorhand te voorzien. Zo kan publiciteit over een raadpleging over een bepaalde vraag de transparantie van

het probleem vergroten en leiden tot spontane input van andere actoren of tot het besef dat meer actoren moeten 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 gerechtvaardigd zijn, met name 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.

Om de planning goed te kunnen maken, is informatie nuttig of nodig over onder meer:

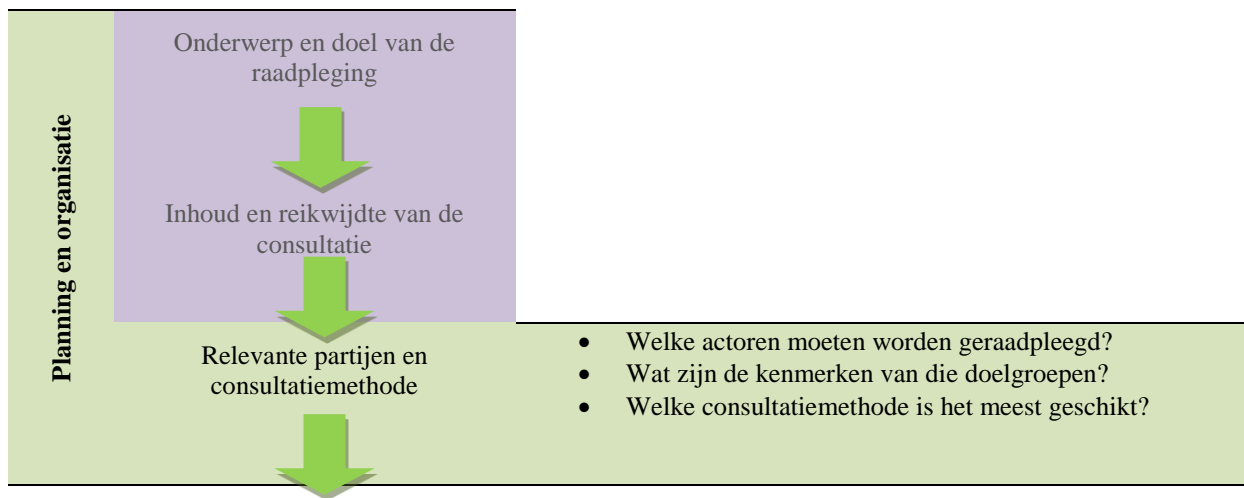
- Het doel van de consultatie (cf. supra)
 - Het belang van het thema: zijn er ingrijpende effecten te verwachten? Is het probleem omstreden? is er veel spontane lobbying? Zijn er moeilijke keuzes of afwegingen nodig? Zijn de te verwachten effecten verschillend tussen de onderscheiden doelgroepen? ...
 - De kenmerken van de doelgroep van de consultatie naar omvang, samenstelling en kennisniveau (o.a. om in te schatten welke inspanningen nodig zijn om de doelgroepen op hun niveau te informeren over het onderwerp, de aard en het doel van de consultatie) (cf. infra)
 - De aard en mate van goedkeuring, betrokkenheid of medewerking die nodig is van andere diensten (bv. kabinet, leidend ambtenaar, communicatiedienst, informaticadienst, andere beleidsdomeinen...)
 - De consultatiemethode die zal worden gebruikt en het aantal raadplegingssessies die vereist zijn
 - De beschikbaarheid van de nodige kennis en expertise om de consultatie uit te voeren
 - De tijd die de doelgroep nodig heeft om kennis te nemen van de consultatie en de consultatievragen, informatie op te zoeken of te overleggen met de achterban, en de input voor te bereiden
 - De tijd die nodig is om de resultaten analyseren en te verwerken, en om feedback te geven aan de respondenten
 - De doorlooptijden en ingezette middelen bij eerdere soortgelijke beleidsprocessen en besluitvormingstrajecten.
- **Welke vragen moeten worden beantwoord?** Wat de consultatie in algemene termen moet opleveren (zie stap 1), moet concreet wordt gemaakt. Waarover precies zoekt u cijfers? Waarover wil u precies de mening van de doelgroep? De informatiebehoefte moet zo concreet mogelijk worden omgezet in heldere consultatievragen. Zij dwingen u niet alleen om expliciet te zijn over wat u wil te weten komen. Duidelijke, gerichte vragen zorgen er ook voor dat de bruikbare respons vergroot en u tijdens de consultatie zelf niet overladen wordt met informatie die niet terzake doet (en waarop u wel moet reageren). Hou bij het stellen van de vragen ook zoveel mogelijk al rekening met de manier waarop u later de antwoorden zult analyseren en verwerken (zie stap 7). Dat kan u bij die analyse en verwerking veel werk besparen.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is de functie van de raadpleging binnen het gehele besluitvormingstraject?
- Is het duidelijk wat wel en wat niet voorwerp uitmaakt van de raadpleging?
- Gebeurt de consultatie voldoende vroeg in het beleidsproces?
- Op welke andere momenten in het beleidsproces is eveneens een consultatie gepland?
- Op welke concrete, specifieke vragen wil u een antwoord?

- Hoeveel tijd is er nodig om de consultatie goed uit te voeren? Is die tijd beschikbaar? Indien niet, hoe zal dit worden opgevangen?
- Welke middelen (personeel, financieel) zijn er nodig om de consultatie goed uit te voeren? Zijn die middelen beschikbaar? Indien niet, hoe zal dit worden opgevangen?
- Welke goedkeuring, betrokkenheid of medewerking is er nodig van andere diensten (bv. kabinet, leidend ambtenaar, communicatiedienst, informaticadienst, andere beleidsdomeinen...)?
- Welke flexibiliteit is er in de vooropgestelde planning mogelijk?

4.3 Stap 3: keuze van partijen en consultatiemethode



De derde stap bestaat erin om de relevante partijen en de te hanteren consultatiemethode te bepalen. De drie kernvragen in dat verband zijn de volgende:

- **Welke actoren moeten worden geraadpleegd?** Voorafgaand aan de uitvoering van een consultatie moeten de doelgroepen die men wil of moet (cf. supra onder formele vereisten) bereiken goed worden afgelijnd. Dit zorgt ervoor 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. Alleen zo kunnen consultaties effectief en efficiënt gebeuren. Dit vergt telkens een zekere mate van stakeholdersanalyse, om ervoor te zorgen dat alle relevante stakeholders en belanghebbende partijen worden geïdentificeerd. Terzake zijn de reeds beschreven minimumnormen belangrijk (cf. supra) alsook de onderstaande checklist.
- **Wat zijn de kenmerken van die doelgroepen?** De stakeholdersanalyse moet tevens toelaten om de relevante kenmerken van de geïnventariseerde doelgroepen in kaart te brengen. Het gaat dan om aspecten zoals de omvang van de doelgroep van de consultatie, hun belangen en eventuele eerdere standpunten, hun organisatiegraad, hun vertrouwdsheid met het onderwerp van de consultatie en met consultaties op zich, hun opstelling in eerdere consultatieprocessen, hun houding ten opzichte van bepaalde consultatiemethodes, de tijd die de doelgroep nodig heeft om kennis te nemen van de consultatie en de consultatievragen, informatie op te zoeken of te overleggen met de achterban, en de input voor te bereiden, enz.
- **Welke consultatiemethode is het meest geschikt?** Er is in principe een hele waaier aan consultatietechnieken die kan worden ingezet. De beste keuze zal afhangen van de kenmerken van het

onderwerp en de doelgroep, en van omstandigheden zoals de ervaring, beschikbare tijd, wettelijke regels, enz. Dit veronderstelt een zekere kennis van en mate van vertrouwdheid met de belangrijkste consultatietechnieken. Daarom wordt hierop in het **volgende hoofdstuk** van deze handleiding dieper ingegaan op enkele mogelijke consultatietechnieken, op situaties waarin de ene of andere techniek beter geschikt is, en op een mogelijke werkwijze bij de keuze van een geschikte consultatietechniek. Ook de onderstaande checklist bevat enkele belangrijke aandachtspunten terzake.

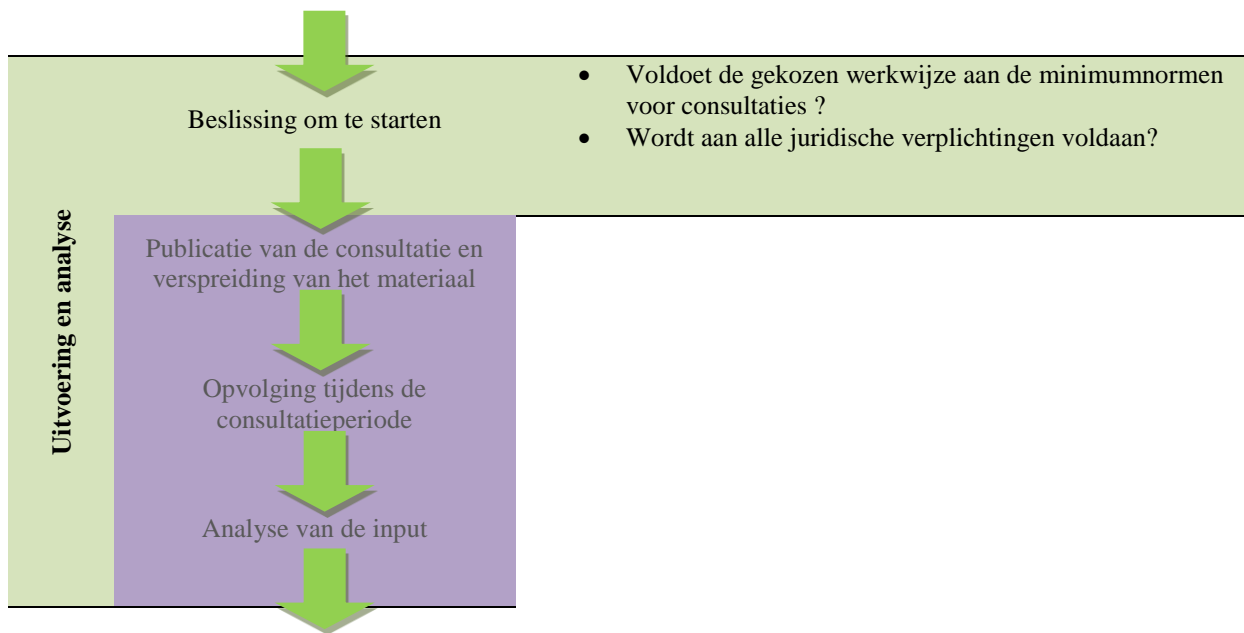
Welke methode ook wordt gekozen, de doelgroepen van de consultatie moeten voldoende tijd krijgen om hun inbreng te doen. Hoeveel tijd precies nodig is, hangt af van de gekozen methode, de aard van het onderwerp, de specifieke informatiebehoefte en de kenmerken van de doelgroep. De Europese Commissie hanteert een termijn van ten minste 12 weken voor schriftelijke consultaties en een termijn van 20 werkdagen voor input tijdens vergaderingen. In elk geval moeten consultaties tijdens verlofperiodes worden vermeden. Als dat niet mogelijk is, moet de consultatieperiode worden verlengd.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Is de doelgroep van de consultatie voldoende breed gedefinieerd gelet op het beoogde doel? Zijn alle partijen geïdentificeerd die door de voorgenomen regelgeving of beleid 'getroffen' worden (hun gedrag moeten wijzigen, moeten investeren, nieuwe rechten verkrijgen...)? Zijn alle partijen geïdentificeerd die betrokken zijn of worden bij de verdere uitvoering van het beleid of de regelgeving (uitvoerings- en handhavingsinstanties, intermediaire actoren...)? Zijn alle partijen geïdentificeerd die een bepaald belang (te verdedigen) hebben bij het voorgenomen beleid of de regelgeving?
- Heeft u bij de selectie van actoren ook relevante andere overheidsdiensten (bv. regulatoren, andere beleidsdomeinen...) en overheidsniveaus opgenomen?
- Sluit de selectie van actoren die geraadpleegd worden aan bij de stakeholdersanalyse of oplisting van doelgroepen die in het kader van de RIA is gemaakt?
- Zijn de actoren die zouden deelnemen aan de consultatie voldoende 'representatief' voor de doelgroep van de consultatie?
- Welke maatregelen heeft u voorzien om ervoor te zorgen dat ook niet of minder georganiseerde doelgroepen of belangen een wezenlijke input kunnen leveren?
- Heeft u overlegd met ambtenaren, departementen of andere actoren die meer kennis en ervaring hebben met consultaties van de doelgroep en de wijze waarop die best kan worden benaderd?
- In hoeverre en hoe is de doelgroep van de consultatie toegankelijk? Zijn er koepels of adviesraden die kunnen helpen bij het inventariseren en doorgeven van informatie en/of standpunten van andere organisaties, bedrijven of personen?
- Welke methoden zijn er in het verleden gebruikt voor de raadpleging van de betrokken doelgroep over soortgelijke onderwerpen? Wat was de ervaring daarmee?
- Geldt er een formele adviesvraagplicht aan een of meerdere adviesraden? Zijn er bovenop de eventuele verplichte, formele consultatie aanvullende inspanningen nodig om andere doelgroepen te bereiken? Welke? Wie neemt dit op zich?
- Wat is de meest geschikte methode om de raadpleging te organiseren? Zijn alle beoogde actoren bereid en in staat om input te geven gebruik makende van de vooropgestelde methode? Zijn er geen doelgroepen voor wie de methode ongepast is? Welke alternatieve methoden zijn er om de betrokken actoren te bereiken? Sluit de methode aan bij de tijd, middelen en kennis die beschikbaar is om de consultatie tijdig en kwaliteitsvol uit te voeren?

- Zijn er meerdere methoden die tegelijk moeten worden ingezet, gelet op de consultatievragen en de kenmerken van de doelgroep?
- Zijn er voldoende redenen om de gekozen consultatiemethode niet aan te vullen met een publieke ‘notice and comment’?
- Krijgen de doelgroepen voldoende tijd om hun inbreng te doen?

4.4 Stap 4: de beslissing om te starten



Permanente evaluatie van het consultatieproces is wenselijk, maar zeker vooraleer u daadwerkelijk start met de concrete uitvoering van de consultatie is het raadzaam om te controleren of aan alle vereisten is voldaan. Nog wijzigingen aanbrengen tijdens de uitvoering van de consultaties zelf (bv. extra consultatievragen, nieuwe doelgroep...) is immers veel moeilijker. Het zorgt in elk geval voor hogere kosten en langere termijnen in vergelijking met een situatie waarin alles van tevoren goed is overwogen en gepland. Bijgevolg stelt u zichzelf best twee vragen voordat u start:

- **Voldoet de gekozen werkwijze aan de minimumnormen voor consultaties?** Terzake wordt verwezen naar deel 3.2 van deze handleiding.
- **Wordt aan alle juridische verplichtingen voldaan?** Terzake wordt verwezen naar deel 3.4 van deze handleiding.

Net omdat moet worden vermeden dat nog wijzigingen nodig zijn tijdens de uitvoering van de consultaties zelf, wordt verwacht dat u de gekozen werkwijze publiek maakt. Dit moet gebeuren in de ‘roadmap’ die onderdeel uitmaakt van de regelgevingsagenda (cf. supra, deel 2.5 van deze handleiding). In die **roadmap** moet een beschrijving van het voorgenomen consultatieproces opgenomen worden. Het gaat in deze fase met name om informatie over de volgende vragen:

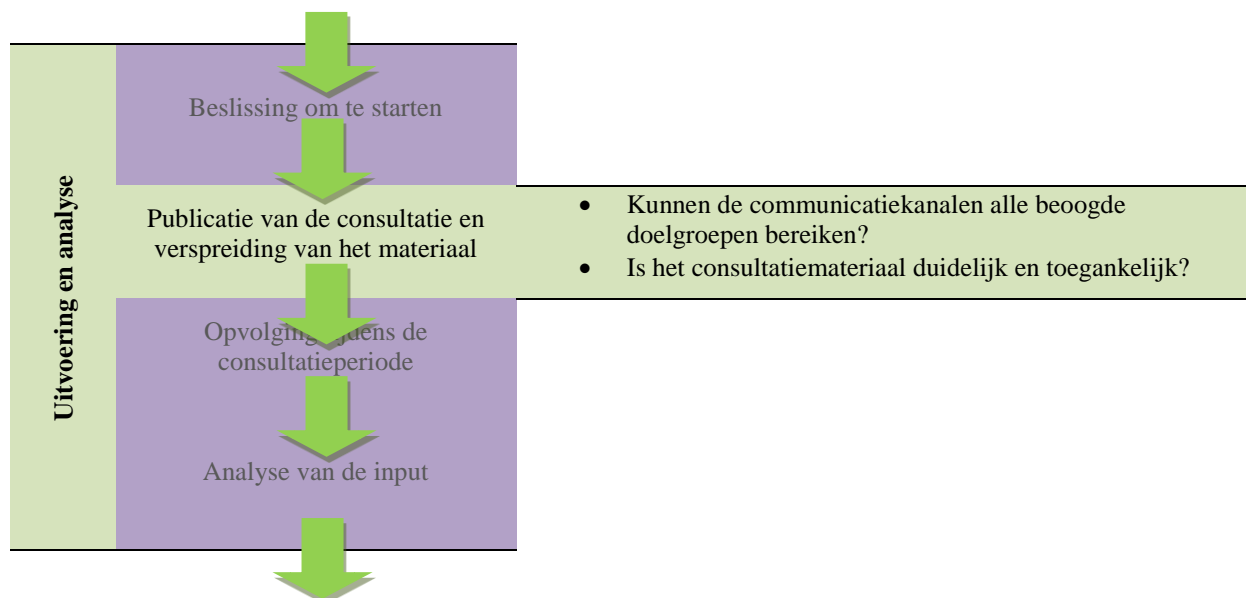
- Hoe zal de nodige informatie worden verzameld?
- Welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd? Waarover, hoe en in welke fase? Hoeveel tijd is er voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input?
- Op welke wijze kunnen stakeholders of andere diensten reageren op deze pre-RIA? Wat is de deadline voor opmerkingen en suggesties? Hoe zullen die worden verwerkt?

Het is dus inderdaad de bedoeling dat de stakeholders eventueel kunnen reageren op de voorgenomen consultatie, en terzake verbeteruggesties kunnen doen.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Voldoet de gekozen werkwijze aan de minimumnormen voor consultaties ?
- Wordt aan alle juridische verplichtingen voldaan?
- Heeft u de gekozen werkwijze publiek gemaakt, via de ‘roadmap’ die onderdeel uitmaakt van de regelgevingsagenda?
- Heeft u daarin tevens aangegeven op welke wijze stakeholders of andere diensten kunnen reageren op de voorgenomen consultatiemerkwijze?

4.5 Stap 5: communicatie van de consultatie en verspreiding van het materiaal



De daadwerkelijke start van de uitvoeringsfase van een consultatie is de communicatie van de raadpleging aan de betrokken doelgroep. Ook hierover moet goed worden nagedacht. Het is immers niet omdat u de doelgroepen die u wil bereiken hebt opgesteld, 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 moet ook verzekeren 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 en wat er leeft qua opvattingen bij de doelgroepen en belanghebbenden van het voorgenomen beleid. Twee vragen zijn daarom bijzonder relevant:

- **Kunnen de communicatiekanalen alle beoogde doelgroepen bereiken?** Het is belangrijk dat de raadpleging voldoende vooraf wordt aangekondigd, zodat de doelgroepen zich daarop kunnen instellen. Ook de boodschap en het gekozen communicatiemedium (email, internet, algemene media, vakpers, koepels of sectorfederaties...) moeten passen bij het doel van de consultatie, het soort raadpleging en de kenmerken van de doelgroep. Er moeten dus consultatiekanalen worden gebruikt die aangepast zijn aan de doelgroep. Dit kan een profielschets van de doelgroep vereisen om na te gaan welke informatiekanalen zij het meest gebruiken. Soms zullen er specifieke publicaties of andere inspanningen nodig zijn om de doelgroep te

bereiken. De consultatiepagina op internet van uw departement en de algemene consultatiepagina van de Vlaamse overheid fungeren hooguit als extra ondersteuning.

- **Is het consultatiemateriaal duidelijk en toegankelijk?** In de meeste gevallen is het wenselijk om specifiek consultatiemateriaal op te maken met het oog op een vlotte, effectieve en efficiënte communicatie. 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 terzake 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. Terzake dient u de richtlijnen van de formulierenhandleiding en de formulierenchecklist te volgen. Beide zijn beschikbaar op de website van de dienst wetsmatiging.

In de meeste gevallen zal dit consultatiemateriaal kunnen opgenomen worden in één consultatiedocument. Een goed **consultatiedocument** bevat minstens de volgende informatie:

1. Een samenvatting van de context, de reikwijdte of beperkingen en de doelstellingen van de raadpleging
2. Een opsomming van belangrijke vragen of beschrijving van de specifieke kwesties waarover men input wenst
3. Een eventuele verwijzing naar andere documenten met nuttige informatie
4. Concrete informatie over eventuele toelichtingen, hoorzittingen of vergaderingen waar men kan aan deelnemen indien men dat wenst
5. De consultatietermijn
6. De manier waarop zal worden gerapporteerd over de resultaten van de raadpleging
7. Contact gegevens.

Het is belangrijk dat dit materiaal qua vorm, inhoud en taalgebruik goed is afgestemd om de doelgroepen van de consultatie en in alle gevallen is opgesteld in heldere, duidelijke taal. Consultatiedocumenten moeten tegelijk informatief maar ook duidelijk en beknopt zijn; zij kunnen eventueel worden nagekeken door vertegenwoordigers of individuele personen die tot de doelgroep behoren. Zeker wanneer men burgers rechtstreeks consulteert, is het noodzakelijk om de probleemstelling, achtergrondinformatie en voorstellen te vertalen naar hun concrete leefwereld.

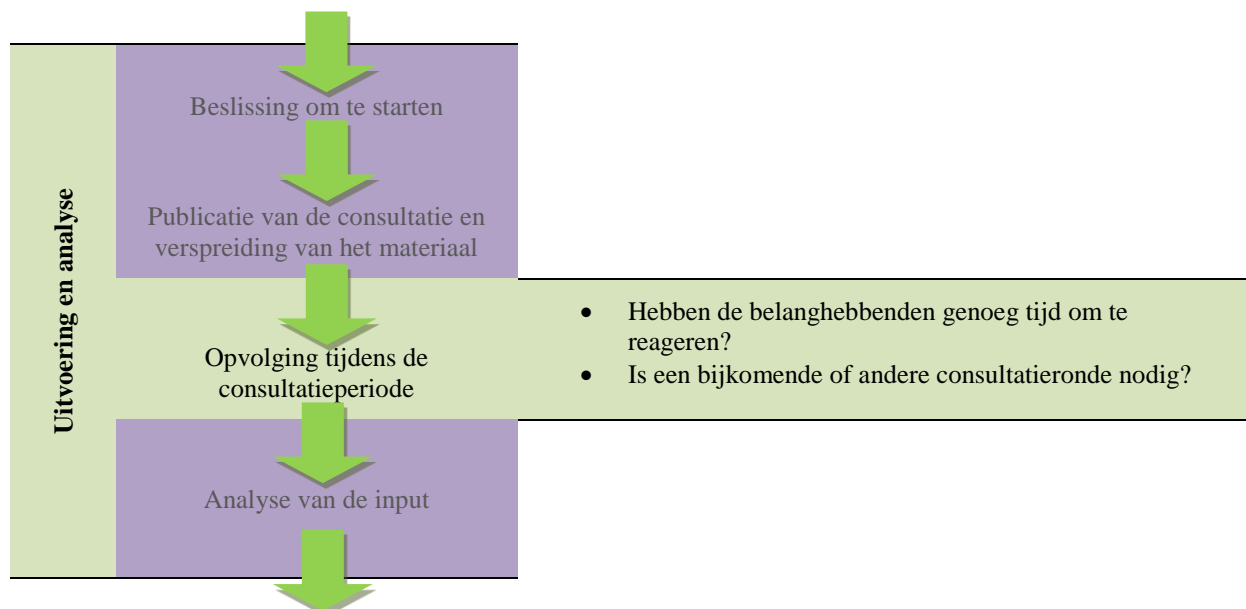
Om de respons te vergroten, kan tevens worden overwogen om gebruik te maken van ICT hulpmiddelen voor de consultatie, rekening houdend met de kenmerken van de doelgroep. Daarom in in het volgende hoofdstuk ook meer in detail ingegaan op het gebruik van **informatietechnologie** in consultaties.

Het is in elk geval belangrijk om de drempel voor respondenten laag te houden om voldoende, brede en representatieve input te bekomen.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Zijn alle beoogde doelgroepen tijdig op de hoogte van de geplande consultatie?
- Sluit het gekozen communicatiemedium aan bij het doel van de consultatie, het soort raadpleging en de kenmerken van de doelgroep?.
- Welke aanvullende publicaties of bijzondere inspanningen zijn nodig om de doelgroepen te bereiken?
- Is de voorziene communicatie er expliciet op gericht om ook minder bereikbare doelgroepen te bereiken?
- Beschikt de doelgroep over het nodige achtergrondmateriaal zodat zij doelgericht en met kennis van zaken kunnen participeren?
- Ontvangt de doelgroep een lijst met relevante, eenduidige consultatievragen?
- Kan de doelgroep gebruik maken van een gebruiksvriendelijk antwoordformulier?
- Is het consultatiemateriaal duidelijk en toegankelijk voor de doelgroep?
- Wordt slim gebruik gemaakt van de mogelijkheden die informatietechnologiën bieden?

4.6 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 een en ander mislopen. Twee vragen zijn daarbij relevant:

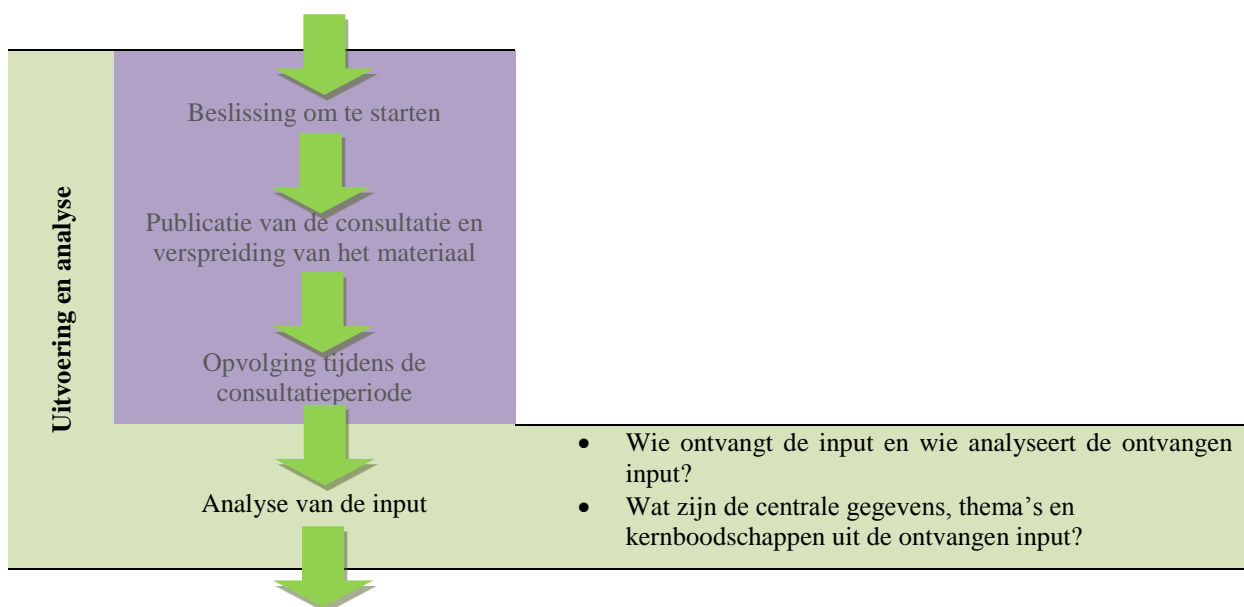
- **Hebben de belanghebbenden genoeg tijd om te reageren?** Wanneer er weinig respons komt, de input trager dan verwacht binnenkomt of de kwaliteit van de informatie lager is dan verwacht, kan dat erop wijzen dat de doelgroep meer tijd nodig heeft om te reageren. De redenen kunnen divers zijn: de problematiek is toch complexer dan gedacht waardoor de doelgroep meer tijd nodig heeft, 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 of andere consultatieronde nodig?** In sommige gevallen kan het aangewezen zijn om een bijkomende of andere consultatieronde te organiseren. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als de consultatie belangrijke doelgroepen over het hoofd heeft gezien, de consultatie inhoudelijk nieuwe inzichten oplevert die nieuwe consultatievragen uitlokken, of meer verduidelijking nodig is over bepaalde ontvangen informatie of opinies.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Op welke wijze gebeurt de opvolging van de input tijdens de consultatieperiode?
- Is een beperkte verlenging van de consultatietermijn wenselijk?
- Is een bijkomende of andere consultatieronde nodig?

4.7 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. Zoals eerder vermeld (zie basisprincipes) wil consulteren niet zeggen dat het standpunt van een 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 beeldshervormingen vaak zowel winnaars als verliezers enz. Algehele consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie vormt niet meer en niet minder dan input voor de afwegingen die door politici moeten gebeuren.

Wat wél onderdeel uitmaakt van een goed consultatieproces, is een degelijke en eerlijke analyse van de ontvangen input. Twee vragen zijn in dat verband relevant:

- **Wie ontvangt de input en wie analyseert de ontvangen input?** Een goede registratie van alle input (ontvangen documenten, ingezonden reacties, verslagen van bijeenkomsten...) is belangrijk zodat de basisinformatie waarop de verwerking gebaseerd is niet verloren gaat. Zoals bij wetenschappelijk onderzoek, moeten de conclusies uit de consultatie immers reproduceerbaar zijn. Het is dan ook nodig om de verantwoordelijkheid voor die registratie duidelijk toe te wijzen. 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.).

Ook de verantwoordelijkheid voor de analyse zelf van de ontvangen input moet duidelijk zijn, evenals de manier waarop 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 die mogelijk is. Die analyse start in elk geval best zo snel mogelijk nadat de input werd ontvangen zodat geen kostbare tijd verloren gaat. Niet alleen dreigt anders informatie verloren te gaan (bv. laattijdige opmaak van het verslag van een stakeholdersoverleg). Het kan ook nodig zijn om verdere verduidelijking te bekomen of aanvullende raadpleging te organiseren (cf. supra). Ook dat gebeurt best zo snel mogelijk.

- **Wat zijn de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input?** De resultaten van de consultatie moeten in principe een antwoord kunnen geven op elk van de gestelde consultatievragen. Die vragen zouden dan ook, samen met eventuele aanvullende reacties, de basis moeten vormen 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 moeten 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? enz. De analyse en wijze van presenteren van de resultaten is dus geenszins een neutrale oefening, maar bepaalt mee de mate waarin en manier waarop met de input uit de consultatie rekening zal worden gehouden. In elk geval is een zo correct en eerlijk mogelijke analyse van de ontvangen input noodzakelijk. Niet alleen voor de kwaliteit van de besluitvorming, maar ook met het oog op latere consultaties en contacten met de actoren die hebben geparticipeerd.

In elk geval moet de analyse van de consultatie 'op papier' worden gezet. Er moet een **document** zijn dat de centrale gegevens, thema's en kernboodschappen uit de ontvangen input bevat, en verduidelijkt wie wat heeft ingebracht. Dat document moet qua omvang en diepgang evenredig zijn met het belang van de uitgevoerde consultatie (en dus met het belang van de voorgenomen regelgeving en de verwachte omvang van de effecten, cf. principe van proportionaliteit). Net zoals voor de consultatiedocumenten, geldt dat ook dergelijke inspraakverslagen duidelijk en beknopt moeten zijn, zelfstandig leesbaar, geschreven in begrijpbare taal en opgebouwd volgens een logische structuur. Er wordt best een samenvatting opgenomen. Het basismateriaal kunt u indien nodig opnemen als een bijlage.

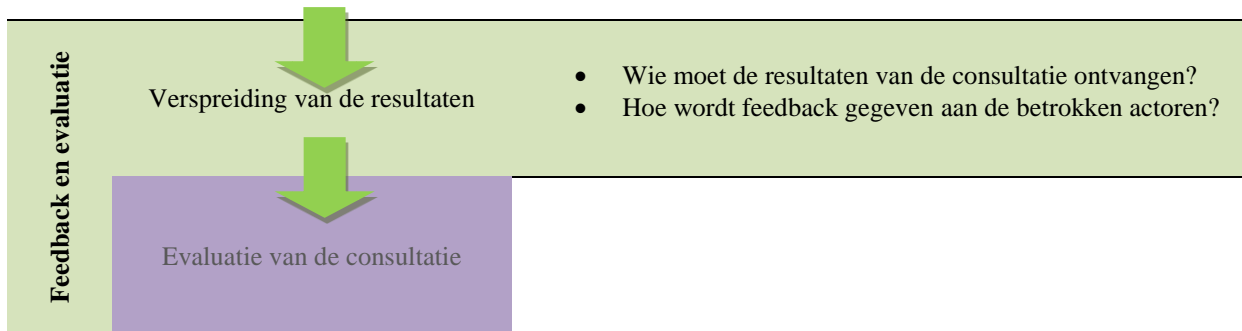
U kunt het inspraakverslag eventueel tevens gebruiken om feedback te geven op de ontvangen input (stap 8). Dat betekent dat niet alleen wordt vermeld wat door wie gezegd is, maar ook wat ermee werd gedaan in de besluitvorming en waarom.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Hoe en door wie gebeurt de registratie van de input?
- Wordt een kennisgeving bezorgd aan de personen en organisaties die hebben geparticipeerd dat hun input werd ontvangen en geregistreerd?
- Hoe en door wie gebeurt de analyse van de ontvangen input?
- Wanneer wordt met die analyse gestart?

- Hoe wordt verzekerd dat de analyse zo correct en eerlijk mogelijk gebeurt?
- Wordt er een schriftelijk inspraakverslag opgesteld?

4.8 Stap 8: verspreiding van de resultaten



Wie ontvangt de Ook na uitvoering van de consultatie, analyse en van de resultaten en verwerking van de input in de voorgenomen beleidsmaatregel of regelgeving, is het belangrijk om de communicatie met de actoren die hebben geparticipeerd en met eventuele andere actoren te blijven verzorgen.

- **Wie moet de resultaten van de consultatie ontvangen?** Openheid en transparantie van consultaties zijn een belangrijk basisprincipe en minimumnorm. De regel is daarom dat u het inspraakverslag (zie stap 7) publiek maakt, minstens op de inspraakpagina van de website van uw beleidsdomein en op de algemene inspraakpagina van de Vlaamse overheid. Waar noodzakelijk moet daarbij rekening worden gehouden met de vertrouwelijke aard van sommige informatie die werd ontvangen, maar in de regel zou alle ontvangen input publiek moeten worden gemaakt. Dat is een sterke waarborg tegen 'regulatory capture'. Daarnaast is het wenselijk dat ook alle respondenten daarvan individueel op de hoogte worden gesteld, tenzij dat duidelijk anders werd aangegeven in de consultatiedocumenten (cf. stap 5).
- **Hoe wordt feedback gegeven aan de betrokken actoren?** Consultatie is zoals vermeld niet enkel luisteren, maar ook verantwoorden. Verantwoorden wil zeggen dat politici een beleidskeuze moeten nemen, en bereid moeten zijn om hun keuze helder te motiveren. De actoren die werden geconsulteerd moeten feedback krijgen over de manier waarop met hun inbreng al dan niet rekening is gehouden tijdens de besluitvorming. Gerichte feedback is zoals vermeld (zie minimumnormen) niet enkel een kwestie van fatsoen aangezien de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken, maar is ook zeer belangrijk voor het draagvlak van de gekozen beleidsmaatregelen en voor de bereidheid van de betrokken actoren om te participeren aan toekomstige consultaties. Afhankelijk van de doelgroep, het aantal ontvangen opmerkingen, de beschikbare middelen en de wettelijke vereisten, kan die feedback verschillende vormen aannemen: een schriftelijk individueel antwoord of reactie voor elke partij, een feedbackvergadering, een inspraak- en feedbackverslag....

De miniumvereiste is dat u in de RIA een samenvatting opneemt van de consultatie en van de impact ervan op de besluitvorming. Met name moet in een zgn. *consultatieparagraaf* worden gerapporteerd over de consultaties die intern (binnen de overheid) en extern (met stakeholders) hebben plaatsgevonden in voorbereiding van de voorgestelde beleidsmaatregel of regelgeving. Die consultatieparagraaf is met name onderdeel van de procesbeschrijving die vooraan in elke RIA moet opgenomen worden, en moet een antwoord geven op de vraag welke stakeholders werden geconsulteerd, in welke fase van het RIA-proces en

hoe. Er moet tevens inzicht worden gegeven in de belangrijkste resultaten van de consultaties en in de wijze waarop die input werd verwerkt (zie onderstaande kader en goede voorbeelden van zo'n paragraaf in bijlage.

Inhoudstafel van een RIA

1 Titel

- Geef een korte omschrijving van de regelgeving.
- Vermeld de officiële titel van de regelgeving. Als daaruit onvoldoende blijkt waarop zij precies betrekking heeft, verduidelijkt u dit kort.

2 Samenvatting (max. 3 pagina's)

Geef een samenvatting van de RIA. Die samenvatting moet ingaan op:

- het probleem en de beoogde doelstellingen
- de beleidsopties die werden geanalyseerd
- de belangrijkste economische, sociale en milieu-effecten van elke optie (waar relevant)
- het resultaat van de vergelijking van de opties, met de criteria voor die vergelijking (tabelvorm)

3 RIA-proces

Beschrijf de organisatie en het verloop van het RIA-proces en bespreek de uitgevoerde consultaties

- Geef een chronologisch inzicht in de uitvoering van de RIA en wie daarbij betrokken werd (trekker, begeleidingsgroep...).
- **Geef aan welke stakeholders werden geconsulteerd, in welke fase van het RIA-proces en hoe. Geef tevens inzicht in de belangrijkste resultaten van de consultaties en in de wijze waarop die input werd verwerkt.**

3 Probleembeschrijving

Beschrijf de aanleiding voor de regelgeving.

- welk maatschappelijk probleem stelt zich? Voor wie?
- wat zijn de onderliggende verklarende factoren voor het probleem?

4 Beleidsdoelstelling

Omschrijf de beleidsdoelstelling

- Welke algemene en specifieke of operationele doelstellingen wil men realiseren?
- Wat zijn de gewenste gevolgen van beleidsmaatregelen?

5 Opties

Beschrijf de beleidsopties om de beoogde doelstelling te realiseren.

- Welke opties worden er geanalyseerd en vergeleken en wat houden ze concreet in?
- Welke andere relevante opties werden niet bekeken en waarom?

6 Analyse van effecten

Beschrijf en vergelijk de verwachte voor- en nadelen van elke weerhouden beleidsoptie:

- geef aan voor welke doelgroepen of betrokken partijen er gevolgen zijn;
- bespreek de 'baseline' (nuloptie);
- bespreek de relevante effecten van elke optie in vergelijking met de nuloptie (economische, sociale en milieu-effecten, waar relevant, kosten en baten, directe en indirecte effecten, bedoelde en onbedoelde effecten, huidige en toekomstige effecten...);

- Analyseer de eventuele administratieve lasten en beheerskosten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van elke optie

7 *Vergelijking van beleidsopties*

Vergelijk de beleidsopties onderling en specificeer de meest wenselijke optie.

- Geef aan hoe en op basis waarvan de positieve en negatieve effecten van elke optie werden vergeleken;
- Rangschik de opties in het licht van de gebruikte criteria en motiveer de keuze voor een bepaald optie.

8 *Uitwerking, uitvoering, administratieve lasten, handhaving en evaluatie*

- Geef aan hoe de verkozen optie juridisch-technisch zal worden uitgewerkt.
- Geef aan hoe de verkozen optie zal uitgevoerd worden en wat de administratieve lasten en beheerskosten verbonden aan de verkozen optie zijn
- Geef aan hoe op de naleving van de regelgeving zal toegezien worden en hoe ze zal gehandhaafd worden.
- Geef aan hoe de verkozen optie zal worden opgevolgd en geëvalueerd.
- Neem indien nodig aanvullende begrotingstechnische informatie op voor inspectie van financiën.

10 *Contactinformatie*

Vermeld de naam en contactgegevens van de persoon die beschikbaar is voor vragen over de impactanalyse of de voorgestelde regelgeving.

Bijlagen

Hierin kunt u (internetlinks) opnemen (naar):

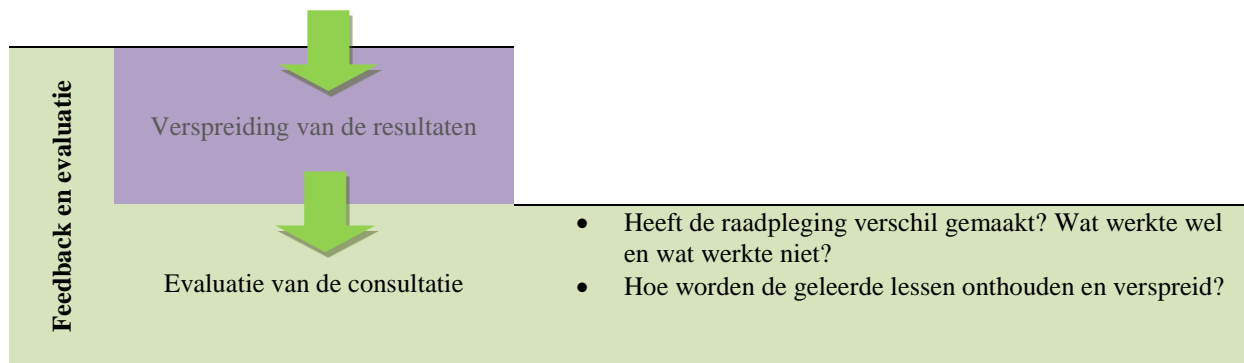
- Technische toelichtingen of ondersteunende studies;
- Meer gedetailleerde informatie over de uitgevoerde consultaties;
- ...

Ingeval van raadpleging van adviesraden moet er in elk geval duiding en toelichting aan de adviesraden worden gegeven over de beslissing die de Vlaamse Regering heeft genomen en over de redenen waarom het advies eventueel niet wordt gevolgd. Voor belangrijke ontwerpen van decreet moet een overzichtstabel worden opgemaakt die aan het parlement moet worden bezorgd en waarin punt per punt wordt aangegeven welk gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Waar, hoe en wanneer wordt het inspraakverslag publiek gemaakt?
- Hoe wordt feedback gegeven aan de actoren die werden geconsulteerd?
- Is er een in de RIA een samenvatting opgenomen van welke stakeholders werden geconsulteerd, in welke fase en hoe.
- Wordt er in de RIA inzicht gegeven in de belangrijkste resultaten van de consultaties en in de wijze waarop die input werd verwerkt?
- Op welke wijze wordt voldaan aan de verplichte terugkoppeling ingeval van raadpleging van adviesraden?
- Is er voor het parlement een overzichtstabel gemaakt waarin punt per punt wordt aangegeven welk gevolg werd gegeven aan de adviezen van de adviesorganen ingeval van belangrijke voorontwerpen van decreet?

4.9 Stap 9: evaluatie van de consultatie



De laatste stap in een consultatieproces is de evaluatie ervan. Zo'n expliciete evaluatie is nodig wil men leren uit het afgelegde traject om het in volgende consultaties (nog) beter of indien nodig anders te doen. Het vastleggen van de leerervaringen is ook nodig om de lessen gericht en efficiënt te kunnen delen met andere beleidsdomeinen zodat wordt vermeden dat dezelfde 'fouten' worden gemaakt en succesvoorbeelden en goede praktijken sneller en beter kunnen worden verspreid en kunnen doorwerken naar toekomstige consultaties. Het is dan ook noodzakelijk om hiervoor de nodige tijd uit te trekken en de evaluatie degelijk te plannen en organiseren. De evaluatie kan achteraf gebeuren, of kan nog beter reeds een aandachtspunt zijn in alle stappen van het consultatieproces. Twee vragen die in dat verband moeten worden beantwoord zijn de volgende:

- **Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Wat werkte wel en wat werkte niet en waarom?** De evaluatie peilt best zowel naar de effectiviteit en efficiëntie (heeft de raadpleging de gewenste informatie opgeleverd? heeft de raadpleging de beoogde doelgroep bereikt? Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Was de consultatie de inspanningen waard?...) als naar de redenen voor die effectiviteit en efficiëntie of het gebrek daaraan (Wat werkte wel en wat werkte niet en waarom?). De evaluatie dient dus in principe verder te gaan dan een formele toetsing aan de richtlijnen en minimumnormen die in deze handleiding zijn opgenomen, en een echte procesevaluatie te omvatten zodat ook de nodige transparantie wordt gecreëerd over de werkwijze die werd gevolgd en de achterliggende motieven voor de keuzes die werden gemaakt. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om ook de geraadpleegde doelgroepen te betrekken bij de evaluatie. Ook inzake evaluatie geldt het principe van proportionaliteit: bij uitvoerige, dure of moeilijke consultatieprocessen loont het meer om in detail terug te kijken op het gevoerde proces dan bij andere meer routinematige consultaties.

Enkele mogelijke **evaluatievragen** zijn:

- Heeft de consultatie geleid tot belangwekkende informatie voor of aanpassingen aan het voorgenomen beleid of regelgeving?
- Heeft de consultatie andere belangrijke voordelen gehad?
- Zijn alle relevante of beoogde doelgroepen bereikt?
- Hebben de geraadpleegde actoren het gevoel dat het proces de moeite waard was?
- Was de methode effectief bij het betrekken van verschillende groepen en individuen?
- Welke voor- en nadelen had de gebruikte methode?
- Was het consultatieproces adequaat begroot, zowel in tijd als middelen?
- Werd het vooropgestelde tijdschema gehaald? Als niet, waarom niet?
- Welke factoren verklaren het succes/falen van de consultatie?
- Welke lessen (positief en negatief) kunnen er worden getrokken voor toekomstige consultaties?

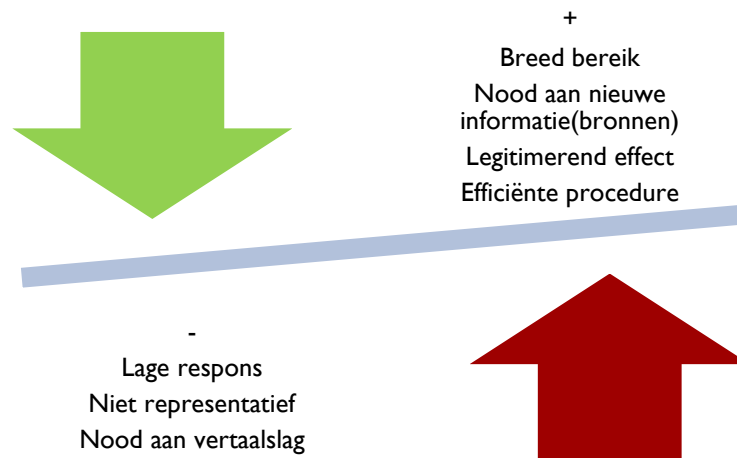
- **Hoe worden de geleerde lessen onthouden en verspreid?** Evalueren dient om te leren, en om de geleerde lessen te verankeren en te verspreiden. Bijgevolg is het wenselijk om de resultaten van de evaluatie te delen met andere diensten en beleidsdomeinen. Dit gebeurt best in overleg met de consultatieambtenaren en cellen wetshkwaliteit in uw beleidsdomein.

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- Heeft de consultatie geleid tot belangwekkende informatie voor of aanpassingen aan het voorgenomen beleid of regelgeving?
- Heeft de consultatie andere belangrijke voordelen gehad?
- Zijn alle relevante of beoogde doelgroepen bereikt?
- Hebben de geraadpleegde actoren het gevoel dat het proces de moeite waard was?
- Was de methode effectief bij het betrekken van verschillende groepen en individuen?
- Welke voor- en nadelen had de gebruikte methode?
- Was het consultatieproces adequaat begroot, zowel in tijd als middelen?
- Werd het vooropgestelde tijdschema gehaald? Als niet, waarom niet?
- Welke factoren verklaren het succes/falen van de consultatie?
- Welke lessen (positief en negatief) kunnen er worden getrokken voor toekomstige consultaties?
- Hoe worden de geleerde lessen onthouden en verspreid?

5 Enkele consultatietechnieken en -methoden

5.1 Publieke 'notice and comment'



5.1.1 WAT?

Een *notice and comment consultatie* houdt in dat een consultatiedocument publiek wordt gemaakt, met een vraag om reacties. De consultatiedocumenten die beschikbaar worden gesteld, kunnen behalve het ontwerp van regelgeving ook andere informatie bevatten, zoals achtergrondinformatie en impactanalyses. De techniek kan ook vroeger in het besluitvormingsproces worden gehanteerd en betrekking hebben op beleidsnota's, groenboeken of witboeken. Publieke verspreiding kan gebeuren via internet, maar kan ook breder gaan om meer respons los te maken. Zo kan via de media een oproep worden gedaan om de consultatiedocumenten te lezen en hierop te reageren.

5.1.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek kan op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Breed bereik: Notice and comment procedures hebben een breed bereik. Ze zijn dus nuttig wanneer een materie een grote en heterogene groep van belanghebbenden raakt.
- Nood aan nieuwe informatiebronnen: de brede reikwijdte van een notice and comment procedure kan leiden tot nieuwe en verrassende input met betrekking tot potentiële knelpunten, mogelijke neveneffecten en alternatieve opties.
- Draagvlak meten: deze consultaties vestigen de aandacht van een breed publiek op initiatieven van de regelgever. Dat kan draagvlak meten en een legitimerend effect hebben. Zo kan het onder meer worden gebruikt als een laatste controle voordat een maatregel wordt uitgevaardigd.
- Efficiënte procedure: Notice and comment consultaties zijn vrij eenvoudig, zowel voor de consulterende overheid als voor de respondenten, weinig intensief en goedkoop om uit te voeren.

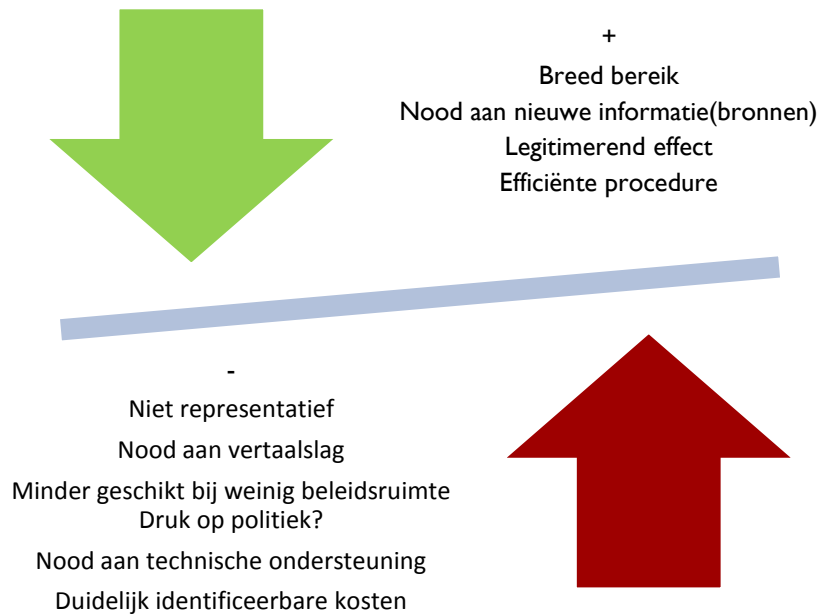
5.1.3 NADELEN EN VALKUILEN.

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze procedure:

- Weinig activerend: in veel gevallen blijkt dat een eenvoudige public and notice procedure weinig respons oplevert. Soms wordt dat echter als positief ervaren, met name wanneer de consultatieprocedure als laatste controle dient en uit het gebrek aan reacties wordt afgeleid dat de maatregel weinig controversieel is.

- Nood aan vertaalslag: Om succesvol te zijn, zal de consulterende overheid dus extra inspanningen moeten leveren om de drempel laag te houden en belanghebbenden te activeren. Dat ontnemt echter weer het voordeel van de eenvoud van deze procedure.
- Niet representatief: gezien de beperkte respons, zal de respons ook niet representatief zijn voor een hele bevolkingsgroep. Indien de procedure enkel via het internet verloopt, draagt ook de digitale kloof daartoe bij.

5.2 Publieke internetconsultatie



5.2.1 WAT?

Internet kan bij verschillende consultatietechnieken ingezet worden. We bespreken internetconsultaties hier als een afzonderlijke techniek, wanneer het er enkel om gaat het brede publiek via het internet in de gelegenheid te stellen om kennis te nemen van regelgeving in voorbereiding en om hun opmerkingen en visie in dit verband kenbaar te maken.

Internetconsultaties zijn in principe gericht: ze bevatten een lijst van open of gesloten vragen, die via het internet kunnen worden ingevuld. Dit is in het bijzonder belangrijk wanneer er slechts voor bepaalde aspecten beleidsruimte overblijft. Niet gerichte internetconsultaties zijn een vorm van notice and comment procedure, die hiervoor werd behandeld.

5.2.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek kan op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Breed bereik: internetconsultaties hebben een breed bereik. Ze zijn dus nuttig wanneer een materie een grote en heterogene groep van belanghebbenden raakt.
- Nood aan nieuwe informatiebronnen: de brede reikwijdte van internetconsultaties kan leiden tot nieuwe en verrassende input met betrekking tot potentiële knelpunten, mogelijke neveneffecten en alternatieve opties.
- Legitimerend effect: internetconsultaties vestigen de aandacht van een breed publiek op initiatieven van de regelgever. Dat kan draagvlak creëren en een legitimerend effect hebben.

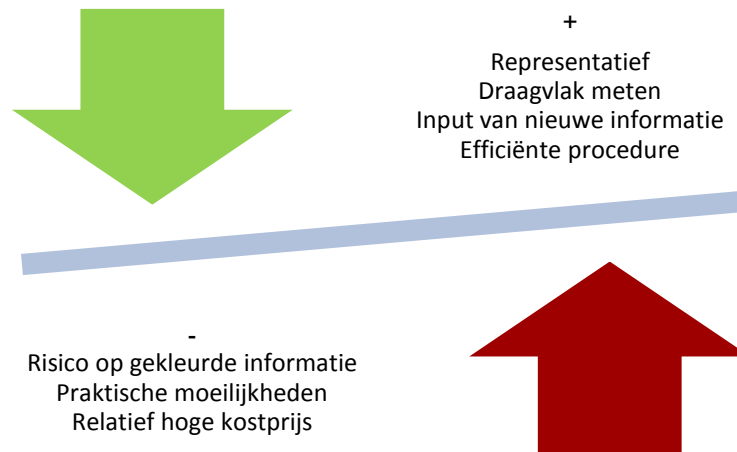
- Efficiënte procedure: internetconsultaties bieden mogelijkheden voor verregaande transparantie. Er kan veel informatie beschikbaar gesteld en beheerd worden op een redelijk efficiënte en goedkope wijze. Ook het geven van feedback aan een ruime groep van respondenten wordt vereenvoudigd. Ontvangstbevestigingen kunnen geautomatiseerd worden, inhoudelijke respons kan gegroepeerd worden en op de website bekendgemaakt.

5.2.3 NADELEN EN VALKUILEN

Bij het gebruik van internetconsultaties moet men wel rekening houden met volgende waarschuwingen:

- Niet representatief: Indien men bevolkingsbreed wil consulteren, bieden internetconsultaties geen representatief beeld. Dat is te wijten aan de digitale kloof: bepaalde bevolkingsgroepen hebben geen of een beperkte toegang tot het internet. Internetconsultaties zijn dus vooral geschikt om nieuwe en aanvullende informatiebronnen aan te boren, maar minder om representatieadvies te krijgen of draagvlak te meten.
- Nood aan vertaalslag: juist omdat internetconsultaties gericht zijn op een breed publiek, moet de consulterende overheid inspanningen doen om officiële documenten te vertalen naar de leefwereld van de doelgroepen, zodat de drempel voor deelname verlaagd wordt.
- Minder geschikt bij weinig beleidsruimte: internetconsultaties zijn vooral geschikt indien er ruimte is voor nieuwe visies en ideeën. Ze zijn dus minder geschikt als het beleidsruimte beperkt is, bv. in het geval van implementatie van EU-regelgeving.
- Risico op druk op politiek: in de literatuur wordt ervoor gewaarschuwd dat internetconsultaties een referendum-achtig effect kunnen hebben en de beleidsvrijheid van de minister kunnen beperken. Het transparant karakter van internetconsultaties draagt hiertoe bij. Dit gevaar bestaat echter vooral wanneer ja/nee-vragen worden gesteld, en wanneer er een ruime respons komt die steeds in dezelfde beleidsrichting wijst. In dat laatste geval heeft de consultatie echter ook een preventief effect, doordat ze de minister wijst op een draagvlakprobleem.
- Nood aan technische ondersteuning: internetconsultaties veronderstellen technische capaciteit voor de ontwikkeling van een toegankelijke en interactieve website. Ook voor de verdere werking van de website is een goed webbeheer noodzakelijk, waarvoor de aanstelling van een webcoördinator wenselijk kan zijn.
- Duidelijk identificeerbare kosten: de technische complexiteit brengt met zich mee dat aan internetconsultaties een duidelijk kostenplaatje zit voor het ontwikkelen, implementeren en onderhouden van de website.

5.3 Enquêtes



5.3.1 WAT?

Een enquête is een grootschalige peiling bij een representatief staal van een populatie van stakeholders (bijvoorbeeld burgers of bedrijven). Men spreekt ook wel van een survey. Kenmerkend is dat aan (een gelijke categorie van) respondenten dezelfde vragen gesteld worden. Dit kan zowel face-to-face als via post, telefoon of internet gebeuren.

Elke vorm heeft specifieke voor- en nadelen op vlakken als respons, inhoudelijke mogelijkheden en prijs. Internetenquêtes zijn bijvoorbeeld het goedkoopste, maar bereiken vaak slechts een welbepaalde groep van burgers. Face to face-bevragingen zijn superieur op vlak van respons en moeilijkheidsgraad van de vragen, maar zijn duur. Telefonisch enquêteren boet aan populariteit in door overkill, maar het blijft een aantrekkelijke vorm door de goede prijs-kwaliteit verhouding. Bevraging per post komt nog weinig voor.

Al deze types van surveys vallen of staan met de samenstelling van de steekproef: een slordig samengesteld sample van respondenten maakt het immers onmogelijk om de resultaten naar de populatie te generaliseren.

De consulterende overheid kan een grote, aselekt samengestelde groep van burgers, bedrijven of organisaties samenstellen die gedurende een aantal jaren een permanent forum vormen dat kan geraadpleegd worden. Daardoor moet niet steeds opnieuw gezocht worden naar een representatieve groep van respondenten. Met spreekt dan van *burgerpanels* of *Bedrijven Test Panels*. Indien de raadpleging via elektronische enquêtes gebeurt, is sprake van een *internetpanel*. Internetpanels kunnen vaker geraadpleegd worden dan gewone panels.

Enquêtes zijn steeds gericht: aan de respondenten wordt een vragenlijst voorgelegd.

5.3.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Representatief: doordat de respondenten of panels representatief zijn samengesteld, vertegenwoordigen ze de mening van, naar keuze, een ruime of een specifieke bevolkingsgroep.
- Draagvlak meten: enquêtes zijn vooral geschikt om draagvlak te meten bij een brede bevolkingslaag, zonder dat ze het dwingende effect hebben van bv. een volksraadpleging.
- Input van nieuwe informatie: Enquêtes kunnen nieuwe informatie aandragen over wat leeft bij een bevolkingsgroep, en om aan te geven welke aspecten beter moeten worden uitgewerkt.

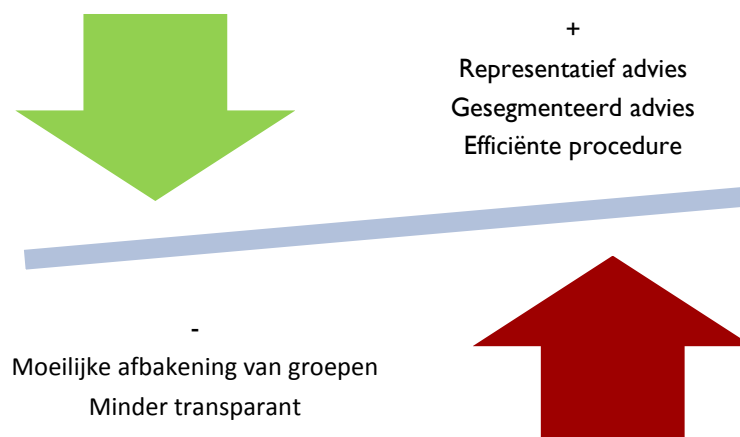
- Efficiënte procedure: enquêtes laten toe om genuanceerde en gedetailleerde informatie te verzamelen die op kwantitatieve wijze kan worden verwerkt.

5.3.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Praktische moeilijkheden: het afnemen van enquêtes vereist de inzet van personeel en is tijdsintensief, zowel wat de voorbereiding betreft als de dataverwerking. In het geval van burgerpanels moeten de persoonlijke gegevens voortdurend geactualiseerd worden, en moet men in geval van uitval van deelnemers vervangers vinden.
- Kostprijs: het afnemen van enquêtes is duur, doordat het arbeidsintensief is. Anderzijds is het een relatief goedkope manier om een zeer groot publiek te bereiken.
- Risico op gekleurde informatie: het gevaar bestaat dat respondenten 'sociaal gewenste' antwoorden geven, zeker in het geval van face-to-face enquêtes. In het geval van anonieme enquêtes bestaat er meer kans op waarheidsgetrouwe informatie, maar kan een vraag eventueel verkeerd begrepen worden.

5.4 'Circulation for comment'



5.4.1 WAT?

De consulterende overheid kan consultatiedocumenten rechtstreeks sturen naar belanghebbende partijen, met de vraag om hierop reactie te geven. Dit is een meer afgebakende consultatietechniek dan een brede notice and comment procedure of een internetconsultatie.

Gewoonlijk beperkt de consulterende overheid zich tot de verspreiding van de consultatiedocumenten met een algemene oproep om te reageren. Niets verhindert echter om hierbij gerichte vragen te stellen. Als de consultatie via het internet gebeurt, kan het ook worden omschreven als een internetconsultatie bij een afgebakende groep van belanghebbenden.

5.4.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

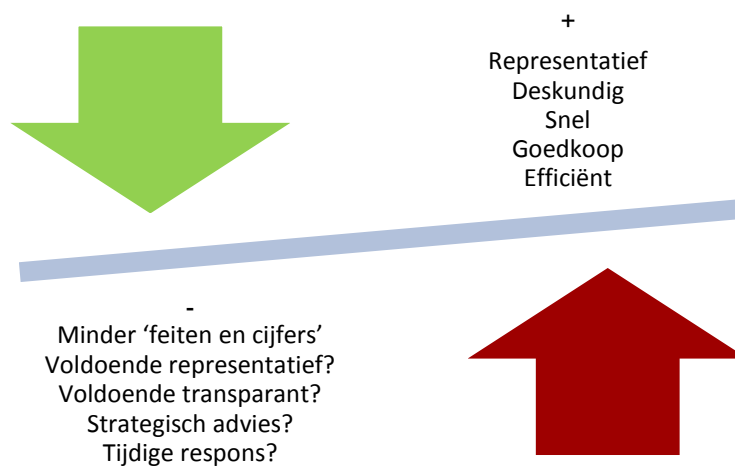
- Representatief advies: deze procedure laat toe om de verschillende belanghebbende partijen te raadplegen, wat een integrale belangenafweging toelaat.
- Gesegmenteerd advies: de consultatie van de verschillende belanghebbende partijen afzonderlijk, zonder ze bij elkaar samen te brengen, wordt in de literatuur in het bijzonder aanbevolen wanneer de regelgever verwacht dat er tussen de partijen geen conflict bestaat maar dat ze alle tegen een ontwerp gekant zullen zijn.
- Efficiënte procedure: ook deze procedure is vrij eenvoudig en goedkoop om uit te voeren en tegelijk, door de gerichte aanpak, voldoende respons te krijgen. Het belangrijkste knelpunt betreft de identificatie van de doelgroepen. Daar wordt bij de valkuilen op ingegaan.

5.4.3 NADELEN EN VALKUILEN

Toch moet men bij de keuze voor deze consultatietechniek beducht zijn voor een aantal nadelen:

- Moeilijke afbakening van doelgroepen: deze consultatietechniek vooronderstelt een goede voorafgaande afbakening van doelgroepen. De consulterende overheid kan al gauw de neiging krijgen om steeds dezelfde groepen van belanghebbenden aan te spreken. Deze techniek is alleszins minder geschikt in een beleidsdomein waarin belanghebbende groepen niet goed georganiseerd zijn of dat bestaat uit nieuwe en snel wijzigende belangengroepen.
- Minder transparant: de beperking tot een vooraf afgebakende groep van belanghebbenden is praktisch, maar kan als nadeel hebben dat het als selectief en weinig transparant ervaren wordt.

5.5 Adviesvragen aan adviesorganen



5.5.1 WAT?

Adviesaanvragen aan adviesorganen zijn internationaal de meest gehanteerde vorm van consultatie. Eén van de redenen is dat ze in veel gevallen wettelijk verplicht zijn. Een adviesaanvraag gebeurt schriftelijk. Traditionele adviesaanvragen zijn gewoonlijk niet gericht: aan het adviesorgaan worden enkel de consultatiedocumenten bezorgd. In de meeste gevallen is er echter niets dat belet om een gerichte adviesvraag te stellen. Dit is in het bijzonder aangewezen indien de overheid input wenst over specifieke punten.

5.5.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De vraag wanneer best voor deze techniek wordt gekozen, rijst niet in het geval van een wettelijke verplichting. Als de adviesvraag niet verplicht is, kan de keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Efficiënt bereik van belanghebbenden: deze techniek is aangewezen indien het adviesorgaan representatief is voor een brede kring van belanghebbenden die door de voorgenomen maatregel worden geraakt. Het adviesorgaan staat eventueel zelf in voor indirecte consultatie van de achterban. IN representatieve adviesorganen zetelen vaak ook vertegenwoordigers van groepen die strategisch belangrijk zijn voor de implementatie van een regeling.
- Efficiënt bereik van deskundigen: adviesraden bestaan vaak uit leden met een gezaghebbende expertise en/of worden ondersteund door een ervaren secretariaat dat voor deskundige onderbouwing van het advies zorgt.
- Snel: adviesorganen zijn gebonden aan wettelijke termijnen of kunnen een termijn opgelegd krijgen. Ze zijn in elk geval gewend om onder tijdsdruk adviezen af te leveren en kunnen op vrij korte tijd veel actoren binnen hun achterban bereiken aangezien ze over de vereiste kanalen en het noodzakelijke vertrouwen beschikken.
- Efficiënte en goedkope procedure: het permanente karakter van het adviesorgaan en de ervaring met het bestuur versoepelt de procedure. Er hoeft geen bijzondere vertaalslag te gebeuren om de documenten toegankelijk te maken, en er zijn geen bijzondere inspanningen nodig om de drempel laag te houden. Het permanent laten functioneren van een adviesorgaan vergt vanzelfsprekend de nodige middelen, maar eens een adviesorgaan is ingericht, is een adviesaanvraag op zich goedkoop. Indien verschillende groepen belanghebbenden tegengestelde visies hebben en deze samen zetelen in het adviesorgaan, kan het overleg in de adviesraad ervoor zorgen dat als gevolg van de onderlinge interactie de tegenstellingen minder groot worden. Eventueel kunnen belangengroepen binnen het adviesorgaan zelfs tot een vergelijk komen.

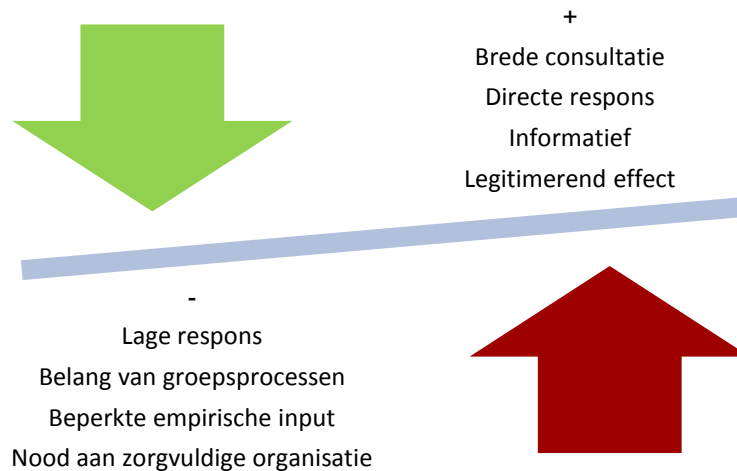
5.5.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er kunnen echter ook enkele nadelen spelen:

- Minder ‘feiten en cijfers’. Adviesvragen aan adviesraden leveren – zeker bij korte adviestermijnen – meestal vooral meningen op en minder feiten en cijfers.
- Representativiteit: het kan voorvallen dat het adviesorgaan niet volledig representatief is om alle belanghebbenden te dekken, als dat een doel is van de consultatie in kwestie. Eventueel moet de adviesaanvraag gecombineerd worden met een aanvullende consultatietechniek. Als er maatschappelijke stakeholders in de adviesraad vertegenwoordigd zijn, kan het advies tevens gekleurd zijn door beleidspolitieke overwegingen.
- Transparantie: adviezen van adviesraden komen gewoonlijk tot stand na overleg tussen de verschillende actoren vertegenwoordigd in de adviesraad. Dat kan betekenen dat de overheid weinig zicht heeft op de initiële standpunten of op het interne overleg- en onderhandelingsproces dat aan het advies vooraf ging.
- Strategisch advies. Strategische adviesraden richten zich in principe op strategische discussies en strategisch belangrijke beleidsdossiers. Zij zijn minder geschikt voor raadplegingen over zeer specifieke, technische regelingen.
- Tijdige respons? Doordat ze vaak worden geconsulteerd, en ook op eigen initiatief adviezen en rapporten uitbrengen, zijn adviesraden vaak druk bezet en geven zij vaak voorrang aan wettelijk verplichte adviesvragen en aan inhoudelijk-strategisch belangrijke dossiers. Dat betekent dat zij niet noodzakelijk op

alle adviesvragen ingaan of aan andere adviesvragen voorrang geven. Een goede communicatie met de adviesraad kan hier misverstanden vermijden.

5.6 Publieke hoorzittingen



5.6.1 WAT?

Publieke hoorzittingen zijn vergaderingen waarop het publiek worden uitgenodigd om informatie te krijgen over een bepaalde topic en uitgenodigd wordt hierop ter vergadering respons te geven. De hoorzitting vangt gewoonlijk aan met een of meerdere presentaties over de problematiek en de voorstellen van regelgeving. Het publiek kan hierop opmerkingen formuleren en vragen stellen, waarop de beleidsmakers meteen kunnen reageren.

5.6.2 WANNEER BESTE KEUZE?

Deze techniek kan, door haar transparant karakter en ruime toegankelijkheid mediabelangstelling opwekken. In sommige gevallen kan dit vanuit politiek oogpunt voordeel opleveren, in andere gevallen kan het juist een bezwaar zijn. De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Brede consultatie: hoorzittingen zijn ruim toegankelijk en hebben dus een potentieel groot bereik.
- Directe respons: op hoorzittingen kan de reactie van burgers meteen gemeten worden. Bovendien kan de overheid ook meteen reageren indien een voorstel negatieve reacties oproept doordat bepaalde informatie verkeerd begrepen wordt.
- Informatief: hoorzittingen zijn vooral geschikt om veel of technisch moeilijke informatie op een laagdrempelige wijze te communiceren aan de burgers.
- Legitimerend effect: doordat burgers op een directe wijze worden benaderd en er meteen respons kan worden gegeven op hun opmerkingen, hebben hoorzittingen een legitimerend effect.

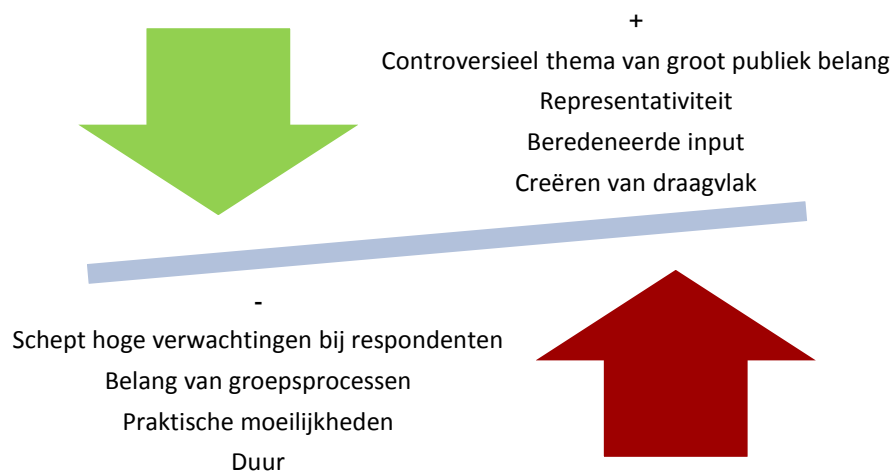
5.6.3 NADELEN EN VALKUILEN

De consulterende overheid moet echter volgende waarschuwingen in acht nemen:

- Lage respons: op hoorzittingen is vaak weinig volk aanwezig, of zijn enkel bepaalde belangengroepen aanwezig, met het risico op een eenzijdige discussie.

- Nood aan zorgvuldige organisatie: om een voldoende ruim publiek te bereiken en focus te houden op het doel van de hoorzitting, moet de bijeenkomst goed voorbereid worden, moeten uitnodigingen ruim verspreid worden, moet het ogenblik waarop de hoorzitting gehouden wordt goed getimed worden, beperkt men zich bij voorkeur niet tot één bijeenkomst en heeft men een goede en goed voorbereide gespreksleider nodig.
- Belang van groepsprocessen: dominante personen kunnen de wijze waarop een voorstel onthaald wordt, beïnvloeden. Bepaalde personen of belangengroepen kunnen de bijeenkomst ook zodanig overheersen, dat zij weinig ruimte laten aan andere personen om te reageren. Dat is zeker het geval wanneer individuele personen niet gewoon zijn om in groep te spreken en sneller geïntimideerd worden.
- Beperkte empirische input: op hoorzittingen bestaat het gevaar dat het publiek emotioneel reageert op een topic en dat de consultatie weinig gestructureerd en zonder focus verloopt. Bovendien is de tijd te beperkt voor uitvoerige tussenkomen, en wordt de input vaak niet ondersteund door feitelijke gegevens. Om die reden zijn hoorzittingen minder geschikt om empirische informatie aan te reiken.

5.7 Deliberative polling® (Volksvergadering) en Deliberative opinion poll



5.7.1 WAT?

Deliberative polling® houdt in dat een aselekt gekozen bevolkingsgroep in drie fasen wordt geconsulteerd. In de eerste fase worden zij bevroegd via een enquête. In de tweede fase wordt een subgroep uitgenodigd voor een meer diepgaand gesprek, in groep of online. Ten slotte wordt deze subgroep opnieuw bevroegd, om eventuele nieuwe inzichten of gewijzigde opvattingen in beeld te brengen. Deliberative opinion poll is een variatie hierop met een beperkter aantal deelnemers (100 à 300). Door het beperkter aantal deelnemers kunnen alle fasen op één dag en op één locatie doorlopen worden, waardoor de kostprijs daalt.

5.7.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Controversieel thema van groot publiek belang: deze consultatietechniek is vooral van belang om een problematiek te behandelen dat een groot deel van de bevolking beroert en waarover zeer diverse meningen bestaan.
- Representativiteit: deze techniek laat toe om de verschillende segmenten in een bevolkingsgroep te laten deelnemen.

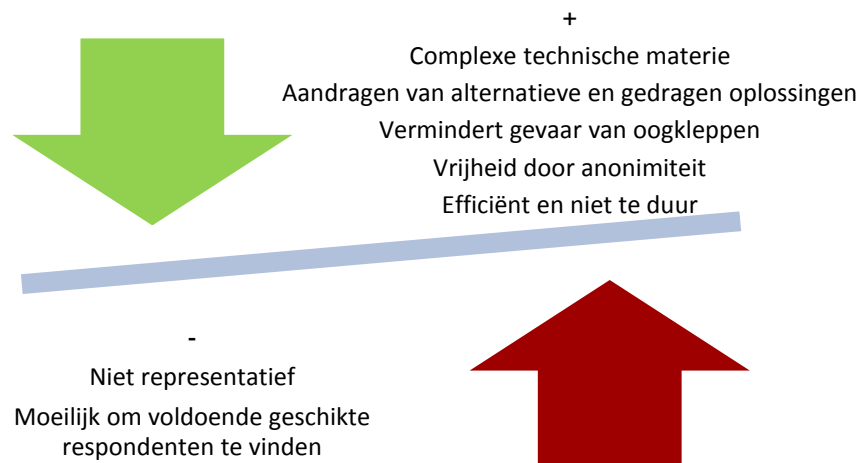
- Beredeneerde input: in vergelijking met een gewone opiniepeiling biedt deze techniek een meerwaarde, doordat de respondenten informatie krijgen en inzicht verwerven over de problematiek, zodat zij weloverwogen antwoorden geven.
- Creëren van draagvlak: de diepgaande manier waarop burgers betrokken worden bij het besluitvormingsproces en waarop wederzijds informatie wordt gewisseld en inzichten worden opgebouwd, draagt bij aan de legitimerende functie van de besluitvorming en laat toe om draagvlak te creëren.

5.7.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Schept hoge verwachtingen bij respondenten: deze techniek schept hoge verwachtingen bij de respondenten dat zij de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Deze techniek is dan ook enkel nuttig indien er daadwerkelijk voldoende beleidsruimte bestaat om vorm te geven aan een maatregel.
- Belang van groepsprocessen: dominante spelers kunnen invloed uitoefenen op het verloop van de discussies en de opinievorming bij de andere respondenten.
- Praktische moeilijkheden: deze techniek is tijdsintensief en vergt veel voorbereiding en organisatie. De grote hoeveelheid aan meningen maakt de analyse en synthese van de resultaten moeilijk. Het tijdsintensieve karakter maakt het bovendien extra moeilijk om voldoende respondenten te vinden.
- Duur: deze techniek is duur: bovenop de gewone kosten voor een opiniepeiling, komen de organisatiekosten voor de groepsgesprekken in de tweede fase.

5.8 Delphi-methode



5.8.1 WAT?

De Delphi-methode beoogt consultatie van respondenten bij met een zekere expertise in een bepaald domein. Zij worden eerst individueel ondervraagd aan de hand van een schriftelijke of elektronische vragenlijst met open of gesloten vragen. Nadien wordt een overzicht gepresenteerd van de antwoorden en krijgt men feedback van de andere deelnemers. Vervolgens vult elke respondent de vragenlijst opnieuw in, waarbij men antwoorden die nog steeds afwijken van de andere respondenten nader beargumenteert. Dit proces wordt zo nodig herhaald, bijvoorbeeld tot een minimale consensus ontstaat. Een afsluitende groepsdiscussie kan leiden tot gemeenschappelijke conclusies. De respondenten blijven in principe anoniem.

5.8.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

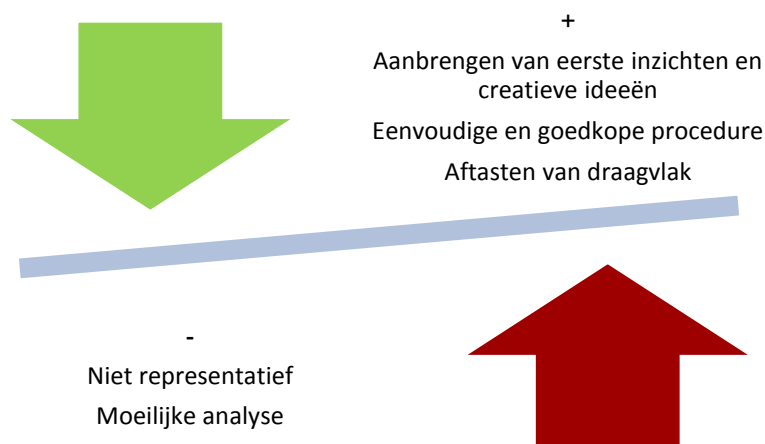
- Complexe technische materie: deze consultatietechniek is vooral nuttig wanneer men een complex probleem moet regelen waarover deskundigen afwijkende meningen hebben.
- Aandragen van alternatieve en gedragen oplossingen: door de confrontatie met mekaars visie en de groepsdiscussies kunnen alternatieve oplossingen aan de orde komen die een zekere mate van consensus vinden.
- Vermindert gevaar van oogkleppen: doordat deskundigen met mekaars visie geconfronteerd worden en afwijkende meningen moeten motiveren, worden zij gedwongen om hun perspectief te verbreden. Dat is zeker het geval wanneer een problematiek wordt behandeld vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines.
- Vrijheid door anonimiteit: de anonimiteit laat toe dat de opinie van een deskundige niet beïnvloed wordt door de dominantie van een bepaalde persoon, de schroom om een gereputeerde collega publiek tegen te spreken of de onwil om een al publiek ingenomen standpunt te verlaten.
- Efficiënte en niet te dure techniek: de procedure is redelijk eenvoudig en brengt niet te hoge kosten mee, in verhouding tot de complexiteit van de materie.

5.8.3 NADELEN EN VALKUILEN.

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Niet representatief: deze techniek is geschikt om deskundigenadvies te verwerven, niet om representatieadvies te krijgen of draagvlak te creëren.
- Moeilijk om voldoende geschikte respondenten te vinden: deze techniek staat of valt met de inhoudelijke expertise van de respondenten. Het is niet steeds gemakkelijk om deze deskundigen bereid te vinden om deel te nemen, omdat de techniek intensief is en veel tijd in beslag neemt.

5.9 Focusgroep



5.9.1 WAT?

Een focusgroep bestaat uit een klein aantal relevante stakeholders: belangengroepen of ervaringsdeskundige burgers. Zij worden voor enkele uren bijeengebracht op een locatie, waar zij eerst informatie krijgen en zij vervolgens in groep (en eventueel ook individueel) reageren.

5.9.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

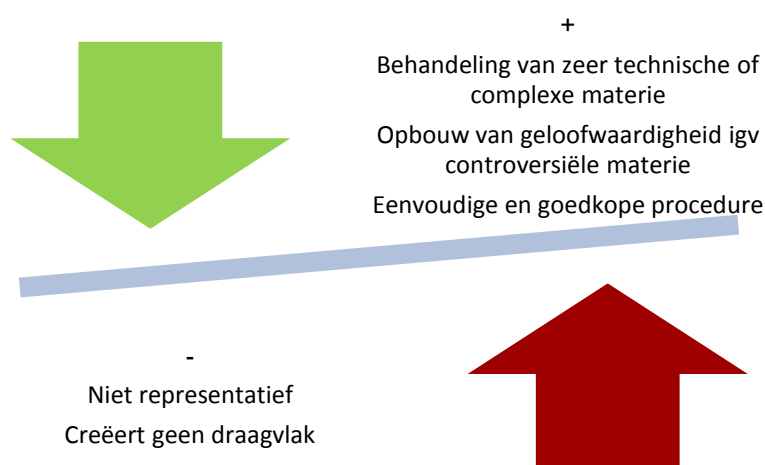
- Aanbrengen van eerste inzichten en creatieve ideeën: deze techniek laat toe om over eender welke beleidstopic verkennende informatie te verwerven over de standpunten van de belanghebbende partijen en om voorstellen voor oplossingen aan te dragen.
- Eenvoudige en goedkope procedure: deze techniek laat toe om op eenvoudige en goedkope wijze veel informatie te verkrijgen.
- Aftasten van draagvlak: deze techniek laat toe om te verkennen of er draagvlak bestaat voor bepaalde maatregelen.
- Deelname zwakkere doelgroepen: deze techniek is uiterst geschikt om ook minder goed georganiseerde en ondervetegenwoordigde doelgroepen te bereiken.

5.9.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Niet representatief: deze techniek is niet representatief voor de gehele bevolking, maar brengt wel de belangrijkste belanghebbende partijen bijeen.
- Risico van vooringenomen of conflictueuze input: in het bijzonder wanneer individuele leden te veel invloed uitoefenen op de groep.
- Moeilijke analyse: de analyse van de input is niet eenvoudig en tijdsintensief.

5.10 Expertpanel



5.10.1 WAT?

Een expertpanel bestaat uit een klein aantal deskundigen dat over een specifiek beleidsterrein wordt geraadpleegd of waarop geregeld wordt beroep gedaan om advies te geven over beleidskwesties binnen een bepaald domein. Deze deskundigen debatteren aan de hand van specifiek bronnenmateriaal over alternatieve opties en trachten tot een consensus te komen, zodat een concreet advies kan worden uitgebracht.

5.10.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

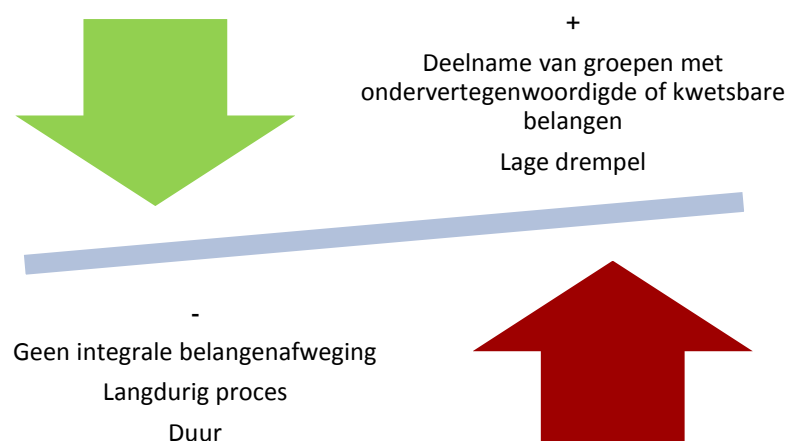
- Behandeling van een zeer technische of complexe materie: deze techniek is gericht op het verkrijgen van beredeneerd deskundig advies, in het bijzonder in het geval van zeer technische of complexe materies en wanneer de inbreng van verschillende disciplines noodzakelijk is.
- Opbouw van geloofwaardigheid in geval van controversiële materie: de techniek laat niet enkel toe om informatie te krijgen over de meest optimale maatregel, maar ook om geloofwaardigheid op te bouwen bij de bevolking indien de standpunten over deze materie verdeeld zijn.
- Eenvoudige en goedkope procedure: de kostprijs hangt af van de vraagprijs van de deskundigen; evenals van de duur en complexiteit.

5.10.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Niet representatief: deze techniek is niet bedoeld om representatieadvies te krijgen.
- Creëert geen draagvlak: doordat ze geen representativiteit beoogt, creëert deze techniek wel geloofwaardigheid, maar geen draagvlak bij de bevolking.

5.11 Dialoogmethode



5.11.1 WAT?

De dialoogmethode houdt in dat men verschillende informele gesprekken voert met leden van een vereniging met ondervertegenwoordigde of kwetsbare belangen. Zodra op deze manier de belangrijkste knelpunten in kaart zijn gebracht, worden deze in deze verenigingen met deskundigen besproken. Op basis daarvan wordt een verslag opgemaakt met probleemanalyse en beleidsaanbevelingen.

5.11.2 WANNEER BESTE KEUZE?

De keuze voor deze consultatietechniek op volgende overwegingen worden gebaseerd:

- Deelname van doelgroepen met ondervertegenwoordigde of kwetsbare belangen: deze techniek is bij uitstek geschikt om de deelname te verzekeren van doelgroepen die moeilijk bereikbaar zijn.
- Lage drempel: juist omdat de techniek laagdrempelig is, is ze bijzonder geschikt om doelgroepen met ondervertegenwoordigde of kwetsbare belangen te bereiken.

5.11.3 NADELEN EN VALKUILEN

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze consultatietechniek:

- Geen integrale belangenafweging: deze techniek is afgestemd op het verwerven van informatie over de noden en belangen van één bepaalde doelgroep.
- Langdurig proces: deze procedure neemt veel tijd in beslag, omdat men het ritme volgt van de respondenten.
- Duur: volgens de literatuur lopen de kosten op doordat de procedure veel tijd in beslag neemt en inzet van begeleiders noodzakelijk is.

5.12 Een geschikte consultatietechniek kiezen

De keuze van de 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. zijn sommige technieken geschikter, en andere minder. Dit veronderstelt een zekere kennis van en mate van vertrouwdheid met de belangrijkste consultatietechnieken om te vermijden dat men in routine vervalt en minder of ongeschikte werkwijzen hanteert of kansen op meer en betere input laat liggen.

5.12.1 CRITERIA VOOR DE KEUZE VAN EEN CONSULTATIETECHNIEK

In het geval de regelgeving zelf geen consultatietechniek oplegt of er ruimte is om die techniek aan te vullen met andere technieken, kunnen volgende vragen helpen bij de selectie van een consultatietechniek:

- In hoeverre en hoe is de doelgroep van de consultatie toegankelijk?
- Over welke beleidsruimte beschikt de consulterende overheid? Dat hangt onder meer af van de fase waarin de besluitvorming gebeurt.
- Welke tijd is er beschikbaar voor consultatie?
- Welk budget staat ter beschikking voor consultatie?
- Beschikt de overheid over voldoende of voldoende gekwalificeerd personeel om de consultatie uit te voeren?

- Heeft de consulterende overheid nood aan inhoudelijk-technisch advies over specifieke onderdelen?
- Heeft de consultatie vooral tot doel om draagkracht te meten?
- Heeft de consultatie vooral tot doel om draagkracht te creëren?
- Heeft de consultatie vooral tot doel om van een welbepaalde sector input te krijgen of om minder goed georganiseerde en ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken?
- Heeft de consulterende overheid nood aan nieuwe inzichten, ideeën en invalshoeken?
- Heeft de consulterende overheid nood aan beredeneerde input, feiten, cijfers of expertadvies?

5.12.2 AFWEGINGSKADER VOOR DE KEUZE VAN DE CONSULTATIETECHNIEK

Het onderstaande overzicht bevat een afwegingskader om u te helpen aan de hand van de bovenvermelde vragen een beredeneerde keuze te maken uit de besproken consultatietechnieken. Het schema is generaliserend. Dat wil zeggen dat verschillende nuances niet aan bod komen. Zo werden bij de bespreking van de techniek verschillende valkuilen geplaatst die niet in het schema kunnen worden opgenomen. Het afwegingskader is daarom enkel geschikt voor een eerste snelle opmaak van een 'shortlist' waaruit dan verder kan worden gekozen.

Consultatietechniek	Vergt weinig tijd	Goedkoop	Kleine personeelsinzet nodig	Technisch advies	Draagkracht meten	Draagkracht creëren	Bevolkingsbreed	Specifieke doelgroep	Nieuwe inzichten	Bereide input
Notice and comment	++	++	++	-	++	+	++	-	++	+
Publieke Internetconsultaties	++	++	++	-	++	+	+	-	++	+
Enquêtes	-	-	-	-	++	+	++	+	+	-
Circulation for comment	++	++	++	+	++	+	-	++	++	+
Adviesaanvraag bij adviesorgaan	++	++	++	++	++	+	-	++	++	+
Publieke hoorzittingen	+	+	+	-	++	+	++	-	+	+
Volksvergadering/ Deliberative Opinion Poll	-/+	-/+	-	-	++	++	++	-	++	++
Delphi Methode	-	+	+	++	-	-	-	-	++	++
Focusgroep	+	++	+	++	+	-	-	+	++	++
Expertpanel	+	+	++	++	-	-	-	++	++	++
Dialogomethode	-	+	-	-	+	++	-	++*	++	++

Legende.:

- staat voor: niet geschikt
- + staat voor: vrij geschikt
- ++ staat voor: zeer geschikt
- * staat voor: bijzonder geschikt voor het bereiken van weinig georganiseerde en ondervertegenwoordigde doelgroepen.

5.13 Meer informatie

Over consultatietechnieken bestaat een uitgebreide literatuur. U kunt voor meer informatie over een specifieke techniek tevens klikken op een van de onderstaande hyperlinks. Een interessante Engelstalige website is <http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/browse+methods>

<p>http://soc.kuleuven.be/io/participatie/ned/techniek.htm</p> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Informeren</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Audiovisuele media ■ Digitaal debat ■ Geschreven informatie ■ Interactieve televisie ■ Publieke hoorzitting ■ Tentoonstelling of Evenement ■ Website </div> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px;"> <p>Consulteren</p> </div>	<p>http://www.samenlevingentechnologie.be/ists/nl/publicaties/boekengidsenbrochures/Participatieve_methoden.html</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21st Century Town Meeting ® in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Burgerjury in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Charrette in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Consensusconferentie in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Deliberative Polling ® in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Delphi in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Expert Panel in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Focusgroep in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Planningcel in pdf-formaat (pdf, nieuw venster)
--	--

<ul style="list-style-type: none"> ■ Burgerpanel / Internetpanel ■ Deliberative Polling® ■ Delphi-methode ■ Digitaal debat ■ Dynamic Mindmapping ■ Elektronische consultatie of Webconsultatie ■ Enquête of Survey ■ Fishbowl discussie ■ Focusgroep ■ Interactieve televisie ■ Keuze-enquête ■ Stellingen ter discussie ■ Versnellingskamer of Brainbox ■ Vraag naar schriftelijke reacties ■ Zoekconferentie of Scenarioplanning <p>● Adviseren</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Adviescommissie ■ Burgerjury ■ Burgerpanel / Internetpanel ■ Consensusconferentie ■ Delphi-methode ■ Dialoogmethode ■ Expertpanel ■ Keuze-enquête ■ World Café of Café Dialoog <p>● Coproduceren</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Charette of Design workshop ■ Dialoogmethode ■ Open Space Technology ■ Versnellingskamer of Brainbox ■ World Café of Café Dialoog ■ Zoekconferentie of Scenarioplanning <p>● Meebeslissen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Burgerjury ■ Consensusconferentie ■ Keuze-enquête ■ Referendum 	<ul style="list-style-type: none"> - Scenariomethoden in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Technologiefestival in pdf-formaat (pdf, nieuw venster) - Evaluatie van participatieve processen in pdf-formaat (pdf, nieuw venster)
---	---

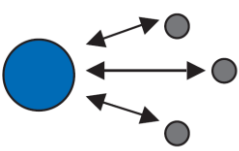
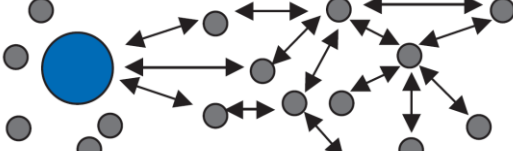
6 E-consultatie

6.1 Gebruik van informatietechnologie voor consultatie

De wijdverspreide beschikbaarheid van het internet heeft ervoor gezorgd dat het een populaire manier is geworden voor overheidsdiensten om mensen te bereiken. Processen en instrumenten van elektronische communicatie worden vaak gezien als platformen bij uitstek om het geïnformeerde publieke debat aan te zwengelen.

Ook **consultaties** gebeuren meer en meer met behulp van interactieve webapplicaties (web 2.0) zoals weblogs, microblogs, wiki's, podcasts, RSS-feeds, online message boards, sociale netwerken enz. Het is belangrijk te beklemtonen dat ook andere technologieën naast internet mogelijkheden bieden voor e-consultatie, zoals mobiele telefonie (GSM/SMS) en interactieve digitale televisie (iDTV).

Deze instrumenten kunnen worden ingezet om zowel processen van publieke 'notice and comment' te versterken als om virtuele publieke hoorzittingen of bijeenkomsten zoals online focus groups te organiseren enz. Deels gaat het om een meer laagdrempelige toegang tot inspraak, of m.a.w. om een nieuwe toegang tot actoren die men zo eenvoudiger, sneller en beter wil bereiken. Maar deels gaat het ook om een manier om meer, nieuwe en betere informatie te bekomen, door het vergaren van expertise en ervaring bij grote lagen van de bevolking of specifieke doelgroepen en het stimuleren van meningsvorming. Onderliggend is vaak een of andere vorm van 'crowdsourcing', waarbij een (grote) groep mensen gelijktijdig op een open en interactieve manier online samen werken, informatie creëren en ideeën ontwikkelen, ondersteund door een soort informeel 'peer-review' systeem. Een aantal waarnemers gaan nog verder, en spreken van een paradigmashift die momenteel plaatsvindt van "consultatie 1.0" naar "consultatie 2.0" (zie figuur).

Consultatie 1.0 model	ICT-tools	Consultatie 2.0 model	ICT-tools
	<ul style="list-style-type: none"> • E-mail alerts • Websites • Online forms • Online consultation • Discussion forums • Shared online Workspaces • ... 		<ul style="list-style-type: none"> • RSS feeds • Tag clouds • Podcasts • Webcasts • Blogs • Online polls • Online surveys • Wikis • Tagging • Virtual worlds • ...

Eigen bewerking op basis van OECD (2009). Focus on Citizens: public Engagement for better policy and services. OECD Studies on Public Engagement. Paris, OECD, 2009.

E-consultatie heeft een aantal **voordelen**, waaronder:

- Zeer lage kosten van verspreiding van informatie
- Mogelijkheid om snel een zeer breed publiek te bereiken
- Ongebonden door tijd en ruimte. Waar consultatie anders vaak face-to-face en in real time moet gebeuren, kan dit bij e-consultatie via het Internet of een ander ICT-gebaseerd platform.
- Mogelijkheid om informatie op maat van verschillende doelgroepen aan te bieden
- Mogelijkheid om eenvoudig relevante achtergrondinformatie en links naar andere relevante bronnen te geven

- Mogelijkheid om informatie gelaagd weer te geven en kruisverwijzingen aan te brengen zodat lezers snel kunnen navigeren naar voor hen relevante onderwerpen of specifieke punten
- Mogelijkheid om multimedia te gebruiken om de interactie en betrokkenheid te versterken, via online forums of chatsessies
- Mogelijkheid om goedkoop de ontvangen informatie en resultaten van consultaties te verspreiden en om feedback te organiseren
- Verbetering van het imago van de overheid.

Deze voordelen moeten echter worden samen gezien met een aantal **uitdagingen** die het gebruik van het Internet en andere elektronische media voor consultatiedoeleinden stellen, waarvan u zich bewust moet zijn:

- Van primordiaal belang voor het welslagen van e-consultatie is de effectieve inbedding ervan in het bredere consultatie- en beleidsproces. Essentieel is dat het gebruik van e-instrumenten een geïntegreerd onderdeel is van het ruimere consultatieproces, waarbij de nodige aandacht uitgaat naar de doelstelling, de conceptualisering, de opzet, de uitvoering, de afhandeling en de evaluatie van het proces (cf. supra). Het gebruik van e-instrumenten is daarbij slechts een beperkt aspect van het gehele proces. Vermijd dus om te veel de nadruk te leggen op het gebruik van e-instrumenten en te weinig op het bredere proces. Nog te vaak wordt consultatie via ICT gebruikt als window dressing of als hoog technologische gadget.
- Er is geen universele toegang tot het Internet en er is de beperkte computervaardigheid onder bepaalde groepen in de samenleving (zgn. digitale kloof). De visies, percepties en attitudes van de diverse stakeholders t.a.v. processen en instrumenten van e-consultatie zijn belangrijk.
- De internetgebruiker is niet representatief voor de bevolking (representativiteit als statistische eigenschap of vereiste, verwijzend naar de getrouwe afspiegeling van de kenmerken van een populatie in een bepaalde groep). Niet alleen heeft niet elke burger toegang tot ICT's, ook in termen van gebruik en interesse zijn er opmerkelijke verschillen.
- Het gebruik van Internet neemt niet weg dat potentiële deelnemers proactief benaderd moeten worden. Het is onvoldoende om gewoon consultaties op het Internet te lanceren en erop te rekenen dat mensen de consultatie wel zullen ontdekken.
- Mensen lezen online materiaal anders dan gedrukt materiaal. Als consultatiedocumenten bedoeld zijn om online te worden gelezen in plaats van op papier, moeten ze anders worden gestructureerd zodat ze op het scherm sneller en gemakkelijker te lezen zijn.
- De gebruiksvriendelijkheid vanuit het oogpunt van de doorsnee gebruiker in het algemeen en van andersvalide gebruikers in het bijzonder moeten in het oog worden gehouden. Online materiaal zou steeds moeten voldoen aan de internationale standaarden (zie W3C Web Accessibility Initiative en Web Content Accessibility Guidelines) met bijzondere aandacht voor mensen met een visuele handicap.
- De veiligheid en de bescherming van de privacy blijven belangrijke aandachtspunten.
- Het uitwerken van een aantrekkelijke én degelijke website voor e-participatie is een belangrijk onderdeel van het gehele proces. Uit evaluaties van initiatieven in andere landen blijkt dat dit deel van het proces vaak onderschat wordt en dat voldoende tijd en energie moet gereserveerd worden voor de conceptualisering en de implementatie van de websites—of andere interactieve platformen.
- Websites zouden ook moeten worden bijgewerkt bij elke nieuwe fase in het consultatie- en beleidsprocesoverleg. Alle belangrijke informatie, zoals de start- en sluitingsdatum, feedback en verdere stappen (bv. publicatie van ontwerp-wetgeving) zouden beschikbaar moeten worden gesteld. Dit kan worden vergemakkelijkt door alle informatie over consultaties en regelgeving in opmaak te centraliseren op een specifiek deel van de website van het beleidsdomein.

- Input uit online consultaties moeten nog steeds offline worden geanalyseerd. De perceptie dat het internet voor een sneller proces zorgt kan daarom ten onrechte leiden tot de verwachting dat ook de analyse van en de feedback op de consultatie sneller kan. Dat is niet noodzakelijk het geval. Het blijft dan ook belangrijk om duidelijk te communiceren over de timing van de besluitvorming en het moment waarop feedback zal worden gegeven.
- De technische mogelijkheden en technologische innovatie in ICT gaat snel. Dat impliceert dat overheden bij moeten blijven, en gebruik van nieuwe technologieën moeten overwegen om bepaalde doelgroepen beter te bereiken (bv. sociale netwerken, wiki applicaties...). Tegelijkertijd is het ook noodzakelijk dat de nodige institutionele capaciteit voorhanden is of wordt opgebouwd.

Veel van de **instrumenten** gebruikt in e-consultaties zijn gebaseerd op bestaande internettoepassingen. E-mail, hyperlink gebaseerde websites, chat, discussiefora, etc... zijn toepassingen wiens ontstaan of verspreiding nauw verbonden is met de ontwikkeling van het Internet en ICT in het algemeen. Andere instrumenten zijn meer klassieke vormen van consultatie (cf. supra) die “vertaald” worden naar ICT-gebaseerde platformen (e-panels, e-deliberative polling, e-surveys...).

Hierna worden enkele van deze internetgebaseerde e-instrumenten voor consultaties overlopen (bespreking grotendeels gebaseerd op Van Audenhove, L., Lievens, B. & Cammaerts, B. (2005) E-democratie voor Vlaanderen. Stand van zaken. Studie in opdracht van het IST, Vlaams Parlement, Brussel):

6.2 Consultatiepagina op internet

Publicatie van geplande, lopende en afgelopen consultaties op internet - op een specifieke consultatiepagina van de website van het beleidsdomein dat de consultatie organiseert - is een belangrijk instrument om open, transparante consultatieprocessen te realiseren. Typische informatie op zo'n pagina betreft een lijst van thema's waarover consultaties lopen, en per consultatie een beschrijving van de consultatiemethode (bv. focusgroepen, openbare vergaderingen, enquêtes, online methoden...), van de wijze waarop geïnteresseerde belanghebbenden kunnen participeren en van de stand van zaken van de raadpleging of het dossier en timing.

RSS Feeds kunnen gebruikt worden om deelnemers op de hoogte te stellen van nieuwe consultaties of relevante informatie.

6.3 E-communicatie

Gebruik van e-mail distributielijsten om informatie aan een afgebakende groep mensen te bezorgen, van elektronische postbussen waar deelnemers hun input kunnen bezorgen, en van webformulieren waar deelnemers online reacties kunnen indienen zijn bekende vormen van e-communicatie die gebruikt worden bij consultaties.

Maar e-mails en e-nieuwsbrieven kunnen ook belangrijke 'information push media' zijn waarbij de gebruiker na eenmalige registratie op de hoogte gehouden wordt van evenementen of thema's. Zeker indien ondersteund door data-managementsystemen kunnen ze burgers, experts en organisaties doelgericht op de hoogte houden van consultaties rond een bepaald thema of set van thema's. Door het gebruik van een data-managementsysteem is het immers mogelijk om bv. de e-nieuwsbrief te individualiseren en dus in te spelen op de interesses van de gebruiker. Dergelijk profiel kan zowel door de gebruiker zelf als automatisch (op basis van bijvoorbeeld webgedrag) opgesteld worden. Voor een e-nieuwsbrief dient een gebruiker zich (bijna altijd) expliciet in te schrijven. Dit maakt dat het een bewuste keuze is van de gebruiker, wat duidt op een zeker engagement.

Ook FAQ zijn interessant. FAQ staat voor Frequently Asked Questions en worden gebruikt als informatie-pagina waarin de meest gevraagde informatie gebundeld staat op één pagina. FAQ als format is vooral bekend geworden door het gebruik ervan op Internet. De bedoeling hiervan is om vaak terugkomende vragen naar bepaalde informatie te reduceren. FAQ's kunnen zowel dynamisch als passief worden gecreëerd en geraadpleegd. Bij een dynamische FAQ kan bij de raadpleging op basis van context gezocht worden naar bepaalde antwoorden. Bij de creatie ervan wordt rekening gehouden met de specifieke vraag naar informatie of met het profiel van de gebruiker. Binnen e-consultatie kan een FAQ-sectie nuttig zijn om verduidelijking te brengen in de procedure (wijze van reageren, uitleggen van bepaalde technologieën), maar kan ook op inhoudelijk vlak (bij beleidsteksten) een verheldering brengen.

6.4 Chatsessies

Chat is een systeem dat 2 of meerdere gebruikers toelaat schriftelijk met elkaar te communiceren in real time. In chatrooms hebben de gebruikers meestal de mogelijkheid om deel te nemen aan de algemene discussie die bezig is ofwel om met een beperkt aantal mensen een eigen discussie verder te zetten (die niet zichtbaar is voor alle gebruikers). Binnen online communities en bij jongeren is deze vorm van communicatie, zeker door de komst van instant messaging (zie verder), zeer populair geworden. Dit instrument kan toegankelijk gemaakt worden via een bestaande website of via additionele en specifieke software.

Het voordeel van chat is het directe interactieve karakter van de communicatie. Bovendien is moderatie vrij eenvoudig. De discussies tijdens een chat-sessie kunnen gemakkelijk in log-files worden bijgehouden. Dit vereenvoudigt eventuele verwerking. Een belangrijk nadeel is echter dat de sessies in real time gebeuren en dat de gebruikers op eenzelfde ogenblik aanwezig moeten zijn.

Chatsessies werken het best als een personaliteit (bv. minister zelf) deelneemt aan de discussie. Een chatsessie kan ook worden beperkt tot geselecteerde personen, met het oog op een goede structurering van het debat of met het oog op een intensievere discussie tussen specialisten. Dit belet niet dat anderen de discussie eventueel kunnen volgen of nadien de weerslag ervan kunnen inkijken.

6.5 Online discussiefora en e-communities

In online discussiefora en -groepen kunnen gebruikers op berichten gepost op een discussiefora of -groep reageren met een eigen bericht. In de meeste discussiefora wordt gewerkt via een hiërarchische boomstructuur waarbij de hoofdberichten centraal staan en de reacties op deze berichten hieraan ondergeschikt zijn. Dit wordt vaak visueel aangeduid door ondergeschikte berichten iets meer naar rechts weer te geven. Discussiegroepen vormen sinds de doorbraak van het Internet een aparte toepassing. De discussiegroepen worden gegroepeerd in een apart domein van het Internet, nl. Usenet—enkel te raadplegen door gebruik van specifieke software. Usenet is inherent democratisch en gebruikers kunnen zelf groepen opstarten en hoofdberichten posten. Nieuwgroepen op Usenet zijn sterk thematisch afgebakend en worden doorgaans beheerd door een administrator.

De idee van discussiegroepen werd ook uitgewerkt als webtoepassing die met een gewone browser te raadplegen is. Vooral deze discussiefora worden vaak gebruikt binnen e-consultaties. Het grote voordeel van discussiefora en -groepen is dat de deelnemers niet gebonden aan ruimte of tijd om deel te nemen aan de discussie. Bovendien zijn discussies makkelijk weer te geven en te archiveren. Dit maakt ook dat deelnemers elkaar's bijdragen kennen, wat stimulerend werkt voor deelname en discussie

Een verdere stap zijn virtuele werkomgevingen. E-communities zijn een voorbeeld van een virtuele werkomgeving. In een digitale setting (intra- of internet) kan men gebruik kunnen maken van diverse toepassingen (documenten, agenda's,...)

6.6 E-surveys en E-polls

E-surveys zijn vaak een belangrijk en wezenlijk onderdeel van online consultatieprocessen. Ze kunnen ingezet worden binnen een kwalitatieve en/of een kwantitatieve vraagstelling. Het grote voordeel van online surveys is ze toelaten om te werken met dynamische vragenlijsten (de vragen die een deelnemer voorgeschoteld krijgt, zijn dan afhankelijk van de antwoorden die men geeft) en dat vragenlijsten gekoppeld kunnen worden aan een databank zodat een snelle verwerking mogelijk wordt. Dit maakt het eventueel ook mogelijk om continu de resultaten (bv. bij een kwantitatieve bevraging) in real time bij te werken en te publiceren. Een ander voordeel van e-surveys is dat ze—in vergelijking met offline surveys relatief goedkoop zijn.

Een probleem bij zowat alle e-surveys is dat de populatie niet gecontroleerd kan worden, wat vaak problemen geeft in termen van representativiteit, zeker gezien de bias veroorzaakt door de digitale kloof. Een mogelijke oplossing is registratie en bevraging naar socio-demografische achtergrond, zodat een zekere weging mogelijk wordt.

De e-poll maakt deel uit van de online survey instrumenten. e-Polls peilen naar een zeer specifiek thema, door een beperkt aantal vragen te stellen met een keuze uit een beperkt aantal antwoordmogelijkheden. Om dit zo laagdrempelig te houden wordt vaak gewerkt met dichotome antwoordkeuzes: ja/nee of akkoord/niet akkoord. E-polls delen zowel de voordelen van e-surveys—in termen van kost, overbrugging van tijd en ruimte en instant verwerking en publiceerbaarheid—als de nadelen—in termen van representativiteit.

6.7 Weblogs

Een weblog, of ook wel blog genaamd, is een specifieke site of een onderdeel daarbinnen, in dagboekstijl. Op deze pagina geven bloggers hun bedenkingen over de actualiteit of worden links geplaatst naar interessante sites (voorzien van een kort stukje commentaar). Weblogs kunnen in twee vormen ingedeeld worden. Er zijn de persoonlijke weblogs waarbij één iemand zijn of haar belevenissen of gedachten neerschrijft en deze becommentarieert. En er zijn de thematische weblogs waarbij een bepaald onderwerp centraal staat. Hierbij kunnen verschillende personen hun inbreng posten over dit onderwerp. Vele individuele politici gebruiken weblogs om hun dagelijkse activiteiten en/of commentaren op de actualiteit weer te geven.

6.8 Streaming & webcasting

Audio en video streaming—het uitzenden van audio- en videobeelden via het Internet—heeft sinds enige tijd zijn weg gevonden naar de modale internetgebruiker dankzij het toenemende aantal breedbandverbindingen. Deze ontwikkelingen maken het mogelijk om audio en video uit te zenden naar een beperkt en geografisch verspreid publiek. Bovendien kan de gebruiker in vele gevallen zelf het tijdstip bepalen waarop hij de uitzending beluistert en of beelden bekijkt. Ook voor consultaties kan streaming ondersteunend werken. Via video-conferentie kunnen diverse participanten betrokken worden bij een discussie of debat.

6.9 Meer informatie

Meer informatie vindt u op de website van o.a. het IST

<http://www.samenlevingentechnologie.be/ists/index.html> (zie publicaties over e-democratie).

Goede en toegankelijke Engelstalige publicaties en handleidingen vindt u op

<http://itc.napier.ac.uk/ITC/publications.asp> en

http://itc.napier.ac.uk/itc/Documents/eMethods_guide2005.pdf

<http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/browse+methods>

Voor meer algemene beschouwingen over e-consultatie kunt u terecht bij OECD (2007). Participative Web and User-created Content: web 2.0, wikis and social networking. Paris, OECD, en bij 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, 2009.

7 Sjablonen en goede praktijkvoorbeelden

1.1 Consultatiedocumenten

Hieronder stellen we een format voor dat dat u kunt gebruiken bij de opmaken van een consultatiedocument. Afhankelijk van het thema en voor doelgroepen met specifieke behoeften kunnen er andere formats worden gebruikt⁴. Eventueel kunnen er meerdere versies beschikbaar worden gesteld (bv. een versie voor de jeugd, ppt-slides...).

De **typische layout** van een consultatiedocument kan er als volgt uitzien:

- een bladzijde met basisinformatie;
- voorwoord;
- inhoudsopgave;
- een inleiding met samenvatting;
- het hoofdbestanddeel met de vragen;
- een samenvatting van de vragen;
- bijkomende informatie;
- bijlagen

Basisinformatie

Dit omvat volgende aspecten :

- Waarover : een korte beschrijving van het thema van de consultatie;
- Wie : wie wenst men te consulteren, voor wie is de consultatie bestemd;
- Door wie: welke instantie(s) is (zijn) verantwoordelijk voor de consultatie;
- Wanneer: start- en einddatum van de consultatie;
- Hoe reageren : post- en emailadres waarop respondenten kunnen reageren. URL-adres indien de reacties online kunnen ingezonden worden en vermelding eventuele andere manieren om betrokken te kunnen worden (meetings, blogs...);
- Wat erna: wat er zal gebeuren met de reacties na afloop van de consultatie?
- Contactgegevens voor vragen over de consultatie.

Voorwoord

Meestal bevatten consultatiedocumenten een voorwoord van de bevoegde minister. Daarin worden de doelstellingen van de consultatie toegelicht. Een ministerieel voorwoord geeft gewicht aan het consultatieproces, zeker in geval van belangrijke beleidsvoorstellen.

Inhoudsopgave

Een inhoudsopgave wordt steeds aanbevolen, ook voor korte documenten, om gebruikers toe te laten snel en gericht kennis te nemen van de inhoud van het document.

Inleiding met samenvatting

Hier wordt best de context geschetst, de doelstelling omschreven en de kernaspecten van het document samengevat. De beoogde omvang bedraagt hoogstens twee pagina's. Zelfs indien het een meer technische aangelegenheid betreft, moet de samenvatting leesbaar en toegankelijk zijn voor iedereen.

⁴ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/alternative-formats>

De inleiding moet geconsulteerden vooral in staat stellen uit te maken of het document al dan niet relevant voor hen is en moet de scope van de consultatie duidelijk afbakenen: wat is de doelstelling, wat moet nog beslist worden en staat open voor input, waarop kan niet meer gewogen worden.

In de inleiding wordt dus best ook wat achtergrondinformatie opgenomen over het bestaande beleids- en regelgevend kader en over de werkzaamheden die gebeurden vóór de consultatie (werd er bv. reeds eerder over dit thema geconsulteerd, werd er een effectenanalyse opgemaakt, enz.?)

Hoofdbestanddeel met vragen

Elk hoofdstuk in de hoofdtekst van het consultatiedocument dient informatie te geven over een specifiek relevant onderdeel van de consultatie of over één van de voorgestelde beleidsopties. Aanbevolen wordt om de inhoud van elk hoofdstuk samen te vatten in een korte inleidende paragraaf en het hoofdstuk te voorzien van een duidelijke conclusie.

Bij de beschrijving van een een beleidsoptie worden best:

- de huidige situatie beschreven;
- de voorgestelde beleidsoptie helder en begrijpelijk uiteengezet;
- de beschikbare informatie over voor- en nadelen (kosten en baten) samengevat en een vraagstelling voorzien over de achterliggende hypothesen (d.w.z. nagaan of geconsulteerden zich kunnen vinden in de hypothesen en stellingen dan wel alternatieve informatie kunnen aanreiken).

In elk hoofdstuk moeten ook de vragen worden verwerkt die betrekking hebben op het specifiek beleidsonderdeel of de beleidsoptie. Dit gebeurt best in een kader of in een andere kleur.

Het is bovendien aan te raden bepaalde stellingen te illustreren met praktijkgevallen of cases. Dit kan de inzichtelijkheid in de materie vergroten en een technisch discours doorbreken. Cases en voorbeelden moeten omzichtig gebruikt worden en niet de illusie wekken dat zij gebruikt worden om een bepaalde beleidslijn te promoten of te verdedigen.

Samenvatting van de vragen

Het is handig een overzicht van al de vragen te voorzien in het begin of op het einde van het document.

Bijkomende informatie

Onder de bijkomende informatie kan andere relevante informatie worden samengezet, zoals:

- gedetailleerde contactinformatie: naam (namen), telefoonnummer(s) en emailadres(sen) voor vragen over de doelstelling van de consultatie, verzoeken voor een papieren versie, informatie over consultatie evenementen, enz.;
- informatie over het verdere proces: wat zijn de geplande verdere stappen en activiteiten na de consultatieronde? Vermelding, indien mogelijk, van het tijdstip en de 'locatie' waar de feedback van de overheid zal worden gepubliceerd;
- een oplijsting van de de organisaties die werden uitgenodigd om te reageren of vermelding van specifieke organisaties die de overheid in het bijzonder wil consulteren.

Bijlagen

Bijlagen moeten relevant zijn en in de tekst van het document vermeld worden. Bijlagen die opgenomen kunnen worden, zijn:

- De RIA en resultaten van sectortoetsen;
- Een woordenlijst;

- Andere relevante documenten die in de hoofdtekst worden vermeld.

1.2 Pre-RIA

Pro memorie

1.3 RIA-paragraaf

Algemeen

In de RIA moet u een samenvatting opnemen van de consultatie en van de impact ervan op de besluitvorming. Met name moet in een zgn. **consultatieparagraaf** worden gerapporteerd over de consultaties die intern (binnen de overheid) en extern (met stakeholders) hebben plaatsgevonden in voorbereiding van de voorgestelde beleidsmaatregel of regelgeving. Die consultatieparagraaf is onderdeel van de procesbeschrijving die vooraan in elke RIA moet opgenomen worden, en moet een antwoord geven op de vraag welke stakeholders werden geconsulteerd, in welke fase van het RIA-proces en hoe. Er moet tevens inzicht worden gegeven in de belangrijkste resultaten van de consultaties en in de wijze waarop die input werd verwerkt (zie deel 4.8 van deze handleiding).

De consultatieparagraaf in de RIA heeft een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken van dat deel van het besluitvormingsproces waar consultatie heeft plaatsgevonden. Daarom kan het nuttig zijn om de hoofdvraag “op welke manier werden de doelgroepen geconsulteerd en wat is hun mening over de voorgenomen regelgeving en haar effecten?” nader te specificeren en te structureren.

Dat kon door enkele subvragen te hanteren. Dit creëert niet alleen meer duidelijkheid over welke informatie moet worden opgenomen, maar kan ook vermijden dat de invulling van de consultatieparagraaf gezien wordt als een loutere administratieve formaliteit. De consultatieparagraaf moet een stimulans vormen om open consultatie van een brede groep belanghebbenden in ieder geval te overwegen, en om zoveel mogelijk de informatie die verkregen wordt in het consultatieproces aan de RIA-analyse te koppelen.

Mogelijke subvragen zijn:

- Welke (interne en externe) partijen zijn geconsulteerd?
- Op basis van welk document heeft de consultatie plaatsgevonden?
- Hoe gebeurde die consultatie?
- Wat was de doelstelling daarvan?
- Wat waren de resultaten van die raadpleging?
- Zijn er nog steeds doelgroepen gekant tegen het voorstel en waarom?

Voor een voldoende informatieve consultatieparagraaf zal al snel minstens een pagina nodig is zijn, en in veel gevallen meer. Indien nodig kunt u detailinformatie over de consultatie opnemen als een bijlage bij de RIA.

In de consultatieparagraaf zou u ook moeten aangeven in welke mate en op welke wijze er werd rekening gehouden met de inspraak.

In voorkomend geval moet de argumentatie waarom er geen of slechts een beperkte consultatie gebeurde in de consultatieparagraaf worden opgenomen. Het enkel vermelden dat consultatie niet nodig is, is niet voldoende maar moet degelijk worden gemotiveerd.

Tot slot wordt u eraan herinnerd dat u de consultatieparagraaf – net zoals de RIA zelf - moet actualiseren in het licht van consultaties (bv. adviesvragen aan adviesraden) die in latere stadia van het besluitvormingsproces gebeuren.

Voorbeelden

...

8 Lijst van contactpersonen

Pro memorie