



Vlaams
Parlement

stuk **1203** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 24 juni 2011 (2010-2011)

Gedachtewisseling

over het advies ‘Wit- en groenboeken’
van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Willy Segers

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Lieven Dehandschutter, Willy Segers;
de heer Peter Reekmans;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Marleen Vanderpoorten;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Fatma Pehlivan;
de heer Bart De Wever, mevrouw Lies Jans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken;
de heer Karim Van Overmeire.

INHOUD

1. Toelichting van het advies ‘Wit- en groenboeken’	4
1.1. Toelichting door mevrouw Caroline Copers, voorzitter van de SERV	4
1.2. Toelichting door de heer Peter Van Humbeeck, studiedienst van de SERV	4
1.2.1. Situering van het onderzoek	4
1.2.2. Vaststellingen	4
1.2.3. Aanbevelingen	6
1.2.4. Conclusies	7
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	7
3. Antwoorden van de SERV	9
4. Replieken van de commissieleden en aanvullende antwoorden van de SERV	10
Bijlage: Advies ‘Wit- en groenboeken’ van de SERV	13

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 14 juni 2011 het advies ‘Wit- en groenboeken’ van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Dit advies kwam tot stand op vraag van de commissie die naar aanleiding van de behandeling van het groenboek Interne Staatshervorming aan de SERV vroeg het gebruik van groen- en witboeken in het Vlaamse regelgevingsproces te onderzoeken.

1. Toelichting van het advies ‘Wit- en groenboeken’

1.1. Toelichting door mevrouw Caroline Copers, voorzitter van de SERV

Mevrouw *Caroline Copers* verklaart dat de SERV het gebruik van groen- en witboeken een belangrijke vernieuwing vindt. Het instrument verbetert de voorbereiding en de funDERing van beslissingen evenals de communicatie erover. Het betreft zowel parlement als maatschappelijke actoren in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling, waardoor de keuzes duidelijker worden. Besluitvorming en consultatie worden efficiënter en effectiever. Maar ook de maatschappelijke steun voor de beslissingen zelf wordt er groter door.

De raad juicht de aankondiging van de Vlaamse Regering toe om vaker van het instrument gebruik te maken, maar tegelijk is een bredere herziening van de beleidsvoorbereiding en de programmering van het regeringswerk nodig. Stroomlijning van de vele plannen en programma’s moet het doel zijn.

De SERV gaat ervan uit dat een goed beleidsproces veel belangrijker is dan formele procedures. Groen- en witboeken moeten daarom op maat en flexibel kunnen uitgewerkt worden. Strikte procedures ervoor bestaan niet in andere landen en lijken ook in Vlaanderen niet wenselijk.

Mevrouw Copers vat de aanbevelingen van de raad als volgt samen. Men pleit voor een zo eenduidig mogelijke terminologie, een lijst met wat in witboeken moet worden opgenomen, en een model voor alle consultatiedocumenten met inbegrip van groenboeken. De raad pleit ervoor niet vooraf vast te leggen over welke onderwerpen groen- en witboeken mogelijk zijn, maar die keuze aan de regering over te laten. Het parlement en de strategische adviesraden moeten wel inzage krijgen in de motivering van die keuzes en de voorgenomen procesaanpak, en moeten daarover met de regering van gedachten kunnen wisselen. Zij herhaalt tot slot dat de kwaliteit van het proces primeert op formeel vastgelegde procedures. In dat verband onderstreept zij het belang van de actieve openbaarheid.

1.2. Toelichting door de heer Peter Van Humbeeck, studiedienst van de SERV

1.2.1. Situering van het onderzoek

De heer *Peter Van Humbeeck* verklaart dat het onderzoek van de SERV gebaseerd is op vergelijking met het buitenland, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie, maar ook op vakliteratuur en interviews met praktijkmensen uit overheid en privésector. De Vlaamse ervaring is nog te recent om de situatie in Vlaanderen diepgaand te kunnen analyseren.

1.2.2. Vaststellingen

Witboeken blijken al lang te bestaan. Hun gebruik is heel divers, een algemeen aanvaarde definitie ontbreekt. Dikwijls gaat het om vrij technische documenten, die vakkundig beschrijven hoe een beleid, technologie of product een probleem oplost. De connotatie is

altijd ernstig. Witboeken van de overheid hebben als kenmerken dat ze publiek beschikbaar zijn, goed onderbouwd en gemotiveerd, en een officieel standpunt bevatten. Doelen zijn: informeren en overtuigen, beslissingen beter voorbereiden en onderbouwen, openheid en debat, parlement en stakeholders tijdig betrekken.

In het Verenigd Koninkrijk en later ook elders zijn daarnaast groenboeken ontstaan, consultatiedocumenten die – echter niet altijd – de voorafgaande stap van witboeken vormen. Voor geen van beide vindt men vormvereisten, richtlijnen, modellen of sjablonen. Maatwerk en flexibiliteit worden belangrijker bevonden dan de behoefte aan standaardisering. Bij groenboeken wordt soms wel verwezen naar meer algemene richtlijnen en procedures voor consultatiedocumenten.

In het Verenigd Koninkrijk ressorteren beide onder de ‘command papers’. De definities van wit- en groenboeken variëren volgens de bron. Witboeken zijn over het algemeen belangrijke beleidsverklaringen van de regering, die het kader uitzetten voor concrete beleidsmaatregelen. Groenboeken zijn officiële en breed verspreide consultatiedocumenten, die echter vrijblijvender zijn. In de heel diverse praktijk is het onderscheid tussen groen en wit niet altijd duidelijk. Geen van beide hebben juridische waarde maar wel politieke. Ze vormen een onderdeel van de ‘pre-legislative scrutiny’.

De ‘Select Committee on Modernisation of the House of Commons’ vindt het instrument belangrijk omdat het aan het parlement in een vroege fase reële invloed op de besluitvorming verleent. Daardoor kan later de procedure sneller verlopen, zijn de beleidsresultaten beter en is achteraf minder reparatiewetgeving nodig.

Voor groen- en witboeken zijn er ook in het Verenigd Koninkrijk geen specifieke regels of procedures. Er zijn wel zeer algemene richtlijnen voor de ‘command papers’, die niet de inhoud betreffen. Wel zijn de richtlijnen voor consultaties en consultatiedocumenten sterk uitgebouwd en die gelden ook voor de groenboeken. Daarnaast zijn ook de richtlijnen voor reguleringssimpactanalyse (RIA) belangrijk, evenals de koppeling met het legislatieve werkprogramma van de regering. In dat laatste staat namelijk waarover groen- en witboeken nodig zijn en volgens welke procedure, te vergelijken met de Europese ‘roadmaps’.

De heer Van Humbeeck beveelt aan om het genoemde ‘legislative programme’ nader te bestuderen. Een bijzonderheid is dat wordt gewerkt met ‘slots’ die de decreetgevende activiteit beperken en reguleren in functie van de beschikbare absorptiecapaciteit in het parlement en de prioriteiten die worden vastgelegd tussen regering en parlement.

Ook de Europese Commissie hanteert geen officiële definitie. Witboeken fungeren vooral als communicatiemiddel waarin de commissie haar strategie uiteenzet. Groenboeken zijn reflectie- en consultatiedocumenten. In de ook hier diverse praktijk valt echter moeilijk een lijn te trekken. Soms zijn er immers betere manieren om hetzelfde te bereiken, zoals voorafgaande consultatie in de vorm van overleg met sociale partners, workshops, meetings, test panels enzovoort. Witboeken moeten dan weer concurreren met mededelingen, ‘commission staff working papers’, actieplannen en dergelijke. De keuze is uiteindelijk politiek.

Er zijn evenmin specifieke regels of procedures op Europees niveau, maar wel minimum-normen voor consultaties, RIA-richtlijnen, en een heel sterke koppeling met de strategische plannings-, programmerings- en rapporteringscyclus. Dat proces verloopt deels participatief, in dialoog met parlement en belanghebbenden.

De spreker onderstreept dat wit- en groenboeken overal finale documenten zijn, waaraan niet de publicatie van een ontwerp voorafgaat.

In Vlaanderen is de nog erg recente praktijk eveneens uiteenlopend. In de terminologie heerst verwarring tussen conceptnota's, visienota's, oriëntatienota's, kadernota's, strategienota's, procesnota's, actieprogramma's en beleidsplannen. De SERV waardeert het toenemende gebruik van wit- en groenboeken door regering, omdat parlement en belanghebbenden er vroeger door betrokken worden. De spreker herinnert eraan dat ook in het debat over de versnelling van investeringsprojecten werd geconcludeerd dat het voortraject moest verbeteren.

Wel zijn wit- en groenboeken minder geïntegreerd in de Vlaamse beleidsplanning dan in die van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. Dat komt doordat er nog geen goede programmering en procesplanning van beleid en regelgeving is. Ook richtlijnen voor consultaties en consultatiedocumenten ontbreken. Er is wel een evolutie aan de gang sinds de regering besliste om voor wit- en groenboeken geen begrotingsakkoord te vereisen noch een advies van de Inspectie van Financiën. Ook de regelgevingagenda 2.0 van minister Bourgeois gaat in de richting van wat bijvoorbeeld op Europees niveau en in het Verenigd Koninkrijk vandaag al bestaat. De spreker wijst nog op recente initiatieven van de regering zoals de uitwerking van een consultatiecode, de hervorming van RIA, en op de recente voorstellen tot wijziging van het reglement van het Vlaams Parlement met een regeling voor conceptnota's en voor nota's van de Vlaamse Regering.

1.2.3. Aanbevelingen

Met het oog op een zo eenduidig mogelijke terminologie stelt de raad een lijst voor van essentiële kenmerken van een groenboek. Een groenboek is uitgegeven door de Vlaamse Regering of door een of meer ministers (na mededeling aan de Vlaamse Regering), bedoeld als reflectie- en consultatiedocument over maatschappelijk belangrijke beleidsvraagstukken, publiek beschikbaar en actief openbaar, voldoet inhoudelijk aan de richtlijnen voor consultatiedocumenten, heeft geen rechtsgevolgen, behoudt de politieke manoeuvreerruimte, en heeft in principe de bedoeling om de opmaak van een witboek voor te bereiden (zonder dat het daar in alle gevallen in hoeft te resulteren).

Een witboek is goedgekeurd en uitgegeven door de voltallige Vlaamse Regering, bedoeld als beleidsverklaring over maatschappelijk belangrijke beleidskwesties, die tegelijk het kader uitzetten voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen, publiek beschikbaar en actief openbaar, goed onderbouwd en gedocumenteerd, vloeit voort uit een open consultatie- en interactieproces dat eraan voorafging, in principe rond een groenboek, en heeft geen rechtsgevolgen maar creëert wel een politiek engagement.

Een conceptnota is dan weer bedoeld om een consultatie van of dialoog met de andere volksvertegenwoordigers en eventueel derden toe te laten, vooraleer een voorstel van decreet in te dienen, is publiek beschikbaar, voldoet aan minimale inhoudelijke richtlijnen, en heeft geen rechtsgevolgen.

De raad roept de regering op om soortgelijke afspraken te maken over de andere, eerder genoemde documenten.

De raad is geen voorstander van vaste modellen of sjablonen voor witboeken. Een vaste lijst van onderwerpen lijkt niet werkbaar, wel een indicatieve lijst van thema's zoals probleemstelling of verdere stappen. Groenboeken zijn wel gebaat met standaardisering via principes en minimumnormen voor schriftelijke consultaties. De afwerking van de Vlaamse consultatiecode is in dat verband essentieel. Voor richtlijnen over conceptnota's verwijst de spreker naar het Reglement van het Vlaams Parlement.

De buitenlandse ervaring leert dat het vooraf vastleggen van toepassingsgebieden onmogelijk en weinig zinvol is. De keuze blijft dossiergebonden en het primaat van de regering of de ministers. De raad pleit er wel voor dat de regering aan het parlement en strategische adviesraden kenbaar maakt waarover zij wil werken met groen- of witboeken, en daar met hen over in dialoog gaat. In dat kader onderstreept de spreker het belang van degelijke regelgevingagenda's en 'roadmaps'. De raad vindt een betere planning van beleid en regelgeving echt nodig. Stroomlijning is aangewezen.

De SERV denkt dat geen regels of procedures nodig of wenselijk zijn die vastleggen op welke wijze een groen- of witboek tot stand moet komen. Er zijn wel nadere afspraken of verduidelijkingen nodig binnen de regering. De kwaliteit van het opmaakproces primeert. Omdat maatwerk nodig is, kan zij alleen gegarandeerd worden als dit wordt ondersteund door richtlijnen voor de opzet van een goed consultatie- en analyseproces, transparantie vooraf en achteraf, actieve openbaarheid (minstens via het internet) en de verplichte mededeling van elk groen- of witboek aan het parlement en de strategische adviesraden, die dan op hun niveau kunnen beslissen hoe ze reageren. Het parlement kan er bijvoorbeeld een resolutie aan koppelen.

1.2.4. Conclusies

De heer *Van Humbeeck* noemt het gebruik van wit- en groenboeken een belangrijke vernieuwing. Het biedt de mogelijkheid tot vroege consultatie, draagt bij tot betere besluitvormingsprocessen en tot betere en meer gedragen beslissingen. Voor het parlement is het een interessant instrument omdat men eerder betrokken raakt bij belangrijke discussies.

Sterk uitgewerkte procedures en vereisten zijn niet wenselijk. De klemtoon moet liggen op maatwerk en flexibiliteit, weliswaar ondersteund door praktische richtlijnen en waarborgen.

Tot slot moet het instrument ingebed worden in een bredere hervorming, waarbij de planings- en programmeringscyclus, de regelgevingsagenda's, 'roadmaps' en consultatiecodes nog sterker worden uitgebouwd.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Joris Van Hauthem* vraagt of de SERV met zijn pleidooi voor groen- en witboeken nu wel of niet wenst dat minstens gedeeltelijk in de vele andere vormen van nota's gesnoeid wordt? Is vereenvoudiging mogelijk zonder aan de flexibiliteit te raken?

Mevrouw *Patricia De Waele* vindt het belangrijkste dat de politieke besluitvorming dankzij dit nieuwe instrument breder kan gedragen worden. Anderzijds heeft zij vragen bij de benaming. Moet het witte, onbeschreven blad niet voorafgaan? De heer *Van Hauthem* heeft gelijk dat er al heel wat instrumenten bestaan. Dat alles verandert echter niets aan het feit dat de meerderheid altijd het laatste woord heeft. Wat zal uiteindelijk bijvoorbeeld overblijven van de conceptnota van Open Vld over de interne staatshervorming? Gaat het uiteindelijk om meer dan tijd winnen en de oppositie zoet houden? Volgens haar kan dit alleen maar slagen als de betrokken minister een open geest heeft.

Het lid informeert nog naar de rol van de oppositie in het buitenland als het gaat om groen- en witboeken. En zorgen groen- en witboeken alleen voor een zwaardere last of toch voor een echte verbreding van de maatschappelijke steun?

De heer *Sas van Rouveroy* waardeert het omstandige, heldere en leerrijke advies van de SERV. Hij vraagt in welke mate groenboeken alle mogelijke scenario's en informatie een

kans kunnen geven als zij zich uiteindelijk moeten houden aan het keurslijf van het regeerakkoord. Maakt het moeizaam bereikte evenwicht waarop dat laatste gebaseerd is en waarvoor de heer van Rouveroi begrip heeft, het niet onmogelijk dat reflectie en consultatie succesvol zijn? Vergt een groenboek niet juist een thema dat niet of onvoldoende in het regeerakkoord is behandeld? Zo ja, dan wordt het speelveld enorm beperkt. Zo neen, dan vereist men van de meerderheid de veerkracht om haar eerdere politieke afspraken weer in vraag te stellen. Als die vraag niet wordt beantwoordt, komt men volgens het lid in bezigheidstherapie terecht.

Wat witboeken betreft, roept hij de vraag op of het uittekenen van het beleidskader voor maatschappelijk belangrijke kwesties niet tot het primaat van het parlement behoort in de plaats van de regering, of minstens niet exclusief tot die laatste. Als de SERV het eens is met de gedeelde verantwoordelijkheid, moeten groen- en witboeken dan niet ter stemming worden voorgelegd? De aanbeveling van de SERV over het primaat van de regering getuigt van realiteitszin, maar is zij ook wenselijk? Welke argumenten heeft de raad daarvoor?

Bij de conceptnota's vindt de heer van Rouveroi de consultatie van en de dialoog met andere volksvertegenwoordigers en derden onvoldoende. Hij wil ook de minister daarbij, zeker in het licht van de twee andere aanbevelingen van de raad. Hij is in elk geval blij dat minister Bourgeois aanwezig was bij zijn toelichting over het zogeheten blauwboek, de conceptnota Interne Staatshervorming (*Parl. St.* VI. Parl. 2010-11, nr. 893/1). Het lid koestert alvast de illusie dat sommige ideeën daaruit in het witboek zijn terechtgekomen. Wat vindt de SERV?

De heer van Rouveroi herinnert eraan dat de SERV in zijn advies over de interne staatshervorming betreurde dat een deel van de discussie afgehandeld was in het besloten bestuursforum. Welnu, dat klopt niet, want het kwam slechts een keer samen, op 15 september 2010. Het heeft nooit een inhoudelijk debat gevoerd.

De heer *Kurt De Loor* feliciteert de sprekers met hun schitterende advies. Hij stelt vast dat de ervaring in de commissie met de nieuwe techniek geen bezigheidstherapie was maar een volwassen en voorbeeldige omgang met het instrument. Ook hij vraagt of een parlementaire stemming over een witboek geen meerwaarde kan betekenen.

Het lid gaat akkoord met het overgrote deel van de aanbevelingen en kondigt de mogelijkheid van een voorstel van resolutie van de meerderheid aan. Doelen zijn betere besluitvorming en beter gedragen beslissingen.

Ook de stoutste verwachtingen van de heer *Jan Durnez* zijn door het voorliggende advies van de SERV overtroffen. Hij onthoudt in de eerste plaats dat de cultuur, de omgangsvormen en de kwaliteit van de processen onmetelijk belangrijker zijn dan de formele procedures. Het is belangrijk dat men daar de nodige tijd voor neemt. Hij stelt nu al voor om binnen anderhalf jaar de praktijk te toetsen aan de hand van de aanbevelingen.

Erg belangrijk is ook de perceptie. In het geval van de interne staatshervorming hadden velen de indruk dat het groenboek een geheel van vooraf genomen beslissingen was. Maar uiteindelijk zou blijken dat het witboek er enigszins anders uitzag.

Het lid wil graag weten waarom de heer Van Humbeeck in een dia over de groenboeken '(na goedkeuring)' toevoegt aan 'uitgegeven door de Vlaamse Regering'. Klopt het dat het gaat over de kennisname dat een document ter consultatie gaat, eerder dan over de vastgelegde inhoud?

In verband met de standaardisering en de minimumnormen vraagt hij of het niet nuttig zou zijn om in groenboeken de inventaris samen met de stakeholders op te stellen, zonder evenwel al conclusies te trekken of keuzes te maken. Eigenlijk had zelfs het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie uit 1997 een groenboek genoemd kunnen worden.

Het begrip van de ‘legislative slots’ lijkt hem werkbaar om met het parlement een overleg-systeem over de keuze van prioriteiten op te zetten.

Ook de fractie van de heer *Lieven Dehandschutter* dankt voor de interessante en heldere uiteenzetting. De nieuwe methode bestaat blijkbaar al lang in de Britse wereld. Het lid kent een aantal blauwboeken uit de 19de eeuw.

Hij wijst op de politieke realiteit, waarin men nooit van een wit blad vertrekt, zeker als het initiatief van een minister uitgaat. Parlementsleden is het echter niet verboden om van die vrijheid gebruik te maken, wat in het geval van de conceptnota van de heer van Rouveroijs een verrijking en kwalitatieve verbetering van de discussie met zich meebracht. Van de inleiders wil hij vernemen of over groen- en witboeken gestemd wordt in het Verenigd Koninkrijk. Hoe dan ook staat het commissieleden vrij een voorstel van resolutie aan een dergelijk debat te verbinden. Dat is ook al gebeurd. De term ‘bezigheidstherapie’ is al te denigrerend. Het lid herinnert aan de behandeling van het groen- en witboek Interne Staatshervorming.

De aanbevelingen van selectieve toepassing en flexibiliteit treedt hij bij, evenals het plei-dooi tegen terminologische verrommeling.

De heer *Marnic De Meulemeester* erkent het belang van de regelgevingagenda. Moet de uitbouw daarvan niet aan alles voorafgaan? Voor de inhoud herinnert hij aan het voorstel van resolutie van de heer Gatz en hemzelf van 17 oktober 2006, onder meer over het beter en gericht gebruik van de avondroodclausule (*Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 952/1*).

Mevrouw *Annick De Ridder*, voorzitter, feliciteert de SERV met het geleverde werk. Zij suggereert om frustratie bij indieners weg te nemen door aan conceptnota’s, groen- of witboeken een beschikkend gedeelte toe te voegen, dat amendeerbaar is en waarover kan gestemd worden. Hoe kijkt de SERV daartegen aan?

Welk verband ziet de raad met het strategisch beleidskader betere regelgeving? Welke plaats kunnen wit- of groenboeken daarin krijgen? Welke rol ziet de SERV voor het parlement in regelgevingagenda 2.0?

3. Antwoorden van de SERV

De heer *Peter Van Humbeeck* gewaagt van een wildgroei van verschillende soorten plannen. Precieze terminologie is nochtans belangrijk. De bedoeling van elk document moet duidelijk zijn. Sommige nota’s zijn gericht op brede consultatie, andere op instemming binnen de regering, hoewel ze dezelfde naam dragen. Dat leidt tot ongewenste spraak-verwarring. Omgekeerd worden ook verschillende termen gebruikt, zoals conceptnota en actieplan, terwijl het eigenlijk over hetzelfde gaat.

De kleurkeuze is historisch. De term ‘witboek’ werd eeuwen geleden voor het eerst in Engeland gebruikt voor een soort document dat, in tegenstelling tot andere, geen blauwe kaft had. De term ‘groenboek’ werd voor het eerst gebruikt in het Verenigd Koninkrijk in 1967. De kleur van die kaft was toevallig groen. Europa heeft die Engelse termen overgenomen.

De SERV gaat ervan uit dat ministers of regeringen die een groen- of witboek willen maken, bereid zijn om de dialoog aan te gaan. Dat wordt geïmpliceerd door die termen,

gesteld dat ze juist gebruikt zijn. Anders kan men beter van een visienota spreken. Gelijk krijgen is natuurlijk nog iets anders dan gelijk hebben, erkent hij.

De relatie met het regeerakkoord is een heikel punt. In Vlaanderen zijn die omvangrijker dan in het buitenland. Dat is een gevolg van de coalitievorming. De speelruimte voor de verdere invulling van groen- en witboeken hangt af van de mate waarin de tekst van een regeerakkoord gedetailleerd is.

De heer *Lieven Dehandschutter* bevestigt dat in het Verenigd Koninkrijk elke partij een manifest ('manifesto') heeft, dat het regeerprogramma wordt na een verkiezingsoverwinning. Hier moet eerst de coalitievorming plaatsvinden.

De heer *Peter Van Humbeeck* merkt op dat Europese groen- en witboeken een verdere horizon hebben dan de vijf jaar van een Vlaams regeerakkoord. Hij geeft klimaatadaptatie en de transporttoekomst als voorbeelden.

Op de vraag van de heer Sas van Rouveroi of het regeerakkoord niet te expliciet was over de interne staatshervorming om nog te gewagen van een groenboek, antwoordt de heer Van Humbeeck dat een regeerakkoord nooit op alle details ingaat. Er blijft altijd marge voor discussie en die is ook in dit geval werkelijk nog gevoerd.

Het is niet toevallig dat de Europese Commissie spreekt van groene en witte 'papers'. Ze zijn niet meer dan vijftien bladzijden lang. Ze bieden een kader dat nog veel ruimte laat voor beleidsmaatregelen. Maar zelfs in Vlaanderen, waar het boeken zijn, bieden zij meer dan vroeger de mogelijkheid om het parlement eerder te betrekken. Dat is op zich al een pluspunt. Daar komt bij dat het parlement vooral kan wegen op decreten en minder op uitvoeringsbesluiten. Maar groen- en witboeken zijn minder gekoppeld aan juridische bevoegdheden, ze kunnen over alle aspecten gaan, ook over nog uit te werken uitvoeringsbepalingen. Ook dat is een opportuniteit.

Wat de conceptnota's betreft, heeft de raad zich gehouden aan de in het parlement gemaakte reglementaire afspraken. Hij wilde die recente regeling niet meteen opnieuw ter discussie stellen. Zij moet eerst een kans krijgen, en bijvoorbeeld na twee jaar kan men bekijken of het werkt. Volgens hem kan het parlement in elk geval op andere manieren dan stemmingen wegen op deze discussies. Als principes noemt hij haalbaarheid en werken met kleine stapjes (goede voorbeelden, succesverhalen) aan cultuurverandering.

De uitspraak van de SERV over het bestuursforum was een reactie op het verdere traject zoals de regering het in haar nota beschreef. Dat het feitelijk anders is gelopen, is een andere zaak. De heer *Sas van Rouveroi* spreekt hem tegen. De SERV deed in maart wel degelijk een uitspraak over een voorbij proces, blijkbaar op basis van misleidende informatie. De raad is wat dit betreft inderdaad afgegaan op documenten van de regering, bevestigt de heer *Peter Van Humbeeck*.

Het klopt dat de regelgevingagenda zeer belangrijk is. Het parlement zou veel meer moeten wegen op die discussie. Sommige agenda's bij de vorige beleidsnota's waren heel goed, andere onbruikbaar. Dat ministers daarmee wegkwamen, is de verantwoordelijkheid van het parlement. Regelgevingagenda 2.0 gaat nog een stuk verder, met meer inhoudelijke informatie over wat in de pijplijn zit. Doel is een dialoog aangaan met het parlement. Het gaat alweer om een verbetering ten opzichte van vandaag zonder dat dit is vastgelegd in procedures of regelgeving.

4. Replieken van de commissieleden en aanvullende antwoorden van de SERV

De heer *Jan Durnez* wijst erop dat in het geval van de interne staatshervorming het regeerakkoord beperkt was tot het formuleren van onderzoeksvragen en principes waarover

algemene instemming bestond, zoals het verkorten van de beleidslijnen, meer homogene bevoegdheden en vereenvoudiging, dit alles op enkele specifieke details zoals over het aantal provincieraadsleden na, waarvan nog moet blijken wat daarvan overblijft. Een groenboekprocedure was dus perfect mogelijk. Maar dat geldt niet voor alle onderdelen van het regeerakkoord, dat op sommige punten zeer nauwkeurig is.

De heer *Sas van Rouveroy* kwalificeert de antwoorden van de heer Van Humbeeck op zijn vragen als behoedzaam, maar dringt niet verder aan.

Dat de structuurhervormingen waarop groen- en witboeken betrekking hebben, zich over een periode van vele jaren voltrekken, dwingt de regering ertoe uit haar beslotenheid te treden en een deel over te laten aan het parlement, dat, anders dan een coalitie, politieke continuïteit bezit. Met het oog op rechtszekerheid worden dergelijke hervormingen best gedragen door een zo breed mogelijke parlementaire meerderheid.

De heer *Lieven Dehandschutter* pleit ervoor om ook aan het middenveld het statuut en de betekenis van een groenboek duidelijk te maken. Sommige reacties op het groenboek Interne Staatshervorming waren buiten proportie. Zelfs kinderen werden aangezet om kaartjes te sturen naar parlementsleden. Burgers of politici op andere niveaus denken al gauw dat alles al bedisseld is. Zij moeten overtuigd worden dat het meer is dan bezigheidstherapie.

De heer *Peter Van Humbeeck* verzekert dat de SERV vraagt om een sterk parlement. De bredere basis voor grote structuurhervormingen vindt hij een sterk punt. Maar het hele proces dat eraan voorafgaat, moet goed zitten: onderbouw, overleg, consultatie, transparantie. De spreker beseft dat aan de kant van de uitvoerende macht op dit punt nog een grote cultuuromslag nodig is. Vandaar het realisme van de aanbevelingen.

Mevrouw *Caroline Copers* wijst op het belang van een evaluatie. De praktijk zal moeten aantonen of groen- en witboeken voldoende versterkend werken. Zij neemt de suggestie om vrij snel een grondige toetsing van de aanbevelingen uit te voeren, mee.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Willy SEGERS,
verslaggever

BIJLAGE:

Advies ‘Wit- en groenboeken’ van de SERV



Advies

Wit- en groenboeken

Brussel, SERV, 1 juni 2011

1203-1 bijl

Sociaal-Economische raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 info@serv.be

Adviesvraag: Wit- en groenboeken

Adviesvrager: Vlaams Parlement, Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme

Adviestermijn: geen

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 1 juni 2011

Bekrachtiging SERV-raad: 6 juli 2011

Aan de heer Jan Peumans
Voorzitter
Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27

B- 1011 Brussel

Contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_witboeken_PVHit

Brussel
1 juni 2011

Betreft: Advies wit- en groenboeken

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van de bespreking van het groenboek interne staatshervorming werd de SERV gevraagd om een vrijwillig advies te geven over het instrument groenboek/witboek, over de terminologie, de inhoud en betekenis van groenboek/witboek, over de te zetten procedurele stappen en stappen inzake consultatie.

De SERV heeft zich in eerdere adviezen groot voorstander getoond van het (selectief) gebruik van groen- en witboeken. Een transparante, vroege betrokkenheid van het parlement en de maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling versterkt immers de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en efficiëntie van consultatieprocessen. Dat zijn voor alle beleidsdomeinen belangrijke randvoorwaarden voor de effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen. De SERV is dan ook graag ingegaan op de adviesvraag.

In het bijgevoegde advies heeft de SERV geprobeerd om een antwoord te geven op de gestelde vragen. De teneur is dat een goed beleidsproces belangrijker is dan het afhandelen van formele procedures. Dat betekent dat ook voor groen- en witboeken flexibiliteit en maatwerk nodig zijn, ondersteund door praktische richtlijnen. Sterk uitgewerkte specifieke procedures en vereisten zijn niet wenselijk.

De hoofdboodschap is dat het werken met groen- en witboeken een belangrijke vernieuwing is. Maar ze moet worden ingebed in een bredere herziening en verbetering van processen en instrumenten van beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak. De SERV vraagt om het tempo van die hervormingen op te voeren.

De SERV is uiteraard graag bereid om zijn advies verder toe te lichten.

Hoogachtend,

Caroline Copers
Voorzitter

Pieter Kerremans
Administrateur-generaal

Krachtlijnen

De SERV heeft zich in eerdere adviezen groot **voorstander** getoond van het (selectief) gebruik van groen- en witboeken. De SERV verwelkomt dan ook het voornemen van de Vlaamse regering om meer gebruik te maken van groen- en witboeken teneinde het parlement en de maatschappelijke actoren actiever, transparanter en vroeger bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Een vroege, transparante betrokkenheid versterkt de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en efficiëntie van consultatieprocessen.

Het toenemend gebruik heeft echter ook enkele **vragen** doen rijzen. Op verzoek van het Vlaams Parlement formuleert de SERV voorliggend advies over de afbakening van het doel, de inhoud en de te volgen werkwijze bij groenboeken en witboeken.

Het advies is gebaseerd op een **analyse** van de kenmerken, doelstellingen en procedures bij het gebruik van groen- en witboeken in andere landen. Ook het Vlaamse beleid en de Vlaamse beleidspraktijk werden bekeken. Een diepgaande analyse van de totstandkoming, inhoud en effecten van de Vlaamse groen- en witboeken is echter nog niet gebeurd. Daarvoor is de ervaring nog te recent en zijn de meeste beleidsprocessen verbonden aan de groen- en witboeken nog lopende. Het lijkt dan ook aangewezen om na verloop van tijd de praktijk diepgaander te **evalueren**, zodat verbeterpunten kunnen worden opgelijst en aangepakt.

De **belangrijkste aanbevelingen** van het advies kunnen als volgt worden samengevat:

1. De SERV adviseert om een zo eenduidig mogelijke **terminologie** te hanteren voor een groenboek, witboek en conceptnota. Het advies bevat daarvoor enkele criteria. Aan de Vlaamse regering wordt gevraagd om ook bij andere beleidsdocumenten 'verrommeling' in de terminologie te vermijden.
2. De SERV meent dat een lijstje kan worden gemaakt van het **soort informatie** dat een witboek zou moeten bevatten (zonder dat dit beperkend mag zijn voor de inhoud van een witboek of structurerend voor de opbouw ervan). Voor groenboeken meent de SERV dat het nuttig is om een model uit te werken dat kan dienen voor alle consultatiedocumenten, waaronder ook groenboeken. Dat model moet de vertaling zijn van principes en minimumnormen voor schriftelijke consultaties.
3. Het is onmogelijk en onwenselijk om het **toepassingsgebied** of de onderwerpen waarvoor groen- en witboeken moeten of kunnen worden opgemaakt vast te leggen. Die beslissing is dossiergebonden en komt volgens de SERV de Vlaamse regering (of ministers) toe. Wel meent de SERV dat het parlement en de strategische adviesraden inzage moeten hebben in die keuzes en de voorgenomen procesaanpak van de dossiers zodat ze indien gewenst daarover met de Vlaamse regering in dialoog kunnen gaan. Dat kan door de regelgevingsagenda's verder uit te bouwen en aan te vullen met zgn. roadmaps.
4. De SERV is van oordeel dat er geen regels of **procedures** moeten worden uitgeschreven die vastleggen op welke wijze een groen- of witboek tot stand moet komen. De kwaliteit van het opmaakproces primeert, en die lijkt vooral gediend met

voldoende ruimte voor maatwerk, ondersteund door richtlijnen voor een goed consultatieproces. Het is belangrijk dat die consultatiecode er zo snel mogelijk komt. Wel meent de SERV dat transparantie over de werkwijze noodzakelijk is, zowel voor, tijdens als na het opmaakproces. De SERV vraagt verder dat een groenboek en witboek steeds actief openbaar worden gemaakt en worden bezorgd aan het Vlaams Parlement en de strategische adviesraden. Die kunnen dan zelf beslissen of en hoe erop wordt gereageerd. Uiteraard kan de Vlaamse regering ook beslissen om een of meerdere adviesraden om advies te vragen, wat in de meeste gevallen ook de normale gang van zaken zou moeten zijn.

5. Het werken met groen- en witboeken is een belangrijke vernieuwing, maar moet worden ingebed in een **breder herziening en verbetering** van processen en instrumenten van beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak. De SERV vraagt om het tempo van die hervormingen op te voeren. Kwaliteitsvolle beleids- en regelgevingsprocessen zijn immers een essentieel onderdeel van een slagkrachtige overheid en een belangrijke randvoorwaarde voor de effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen op alle terreinen. De SERV ziet het werken met regelgevingsagenda's, roadmaps en groen- en witboeken bovendien als een opportuniteit om een stroomlijning te realiseren van de veelheid aan "plannen" en "programma's" in Vlaanderen en zo belangrijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten te boeken.

Advies

1. Inleiding

Tijdens de bespreking van het groenboek interne staatshervorming in de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme van het Vlaams Parlement, bleek er nood te zijn aan een duidelijkere afbakening van het doel, de inhoud en de te volgen werkwijze bij *groenboeken* en *witboeken*. In de Commissie werd de vraag gesteld of de SERV “een vrijwillig advies zou kunnen geven over het instrument groenboek/witboek, over de terminologie, de inhoud en betekenis van groenboek/witboek, over de te zetten procedurele stappen en stappen inzake consultatie...”¹. Dit verzoek werd vervolgens door de commissievoorzitter aan de SERV overgemaakt, met de vraag of de SERV daarop zou kunnen ingaan.

De SERV bevestigt de problematiek die werd aangekaart in de Commissie: er is vandaag heel wat onduidelijkheid over groen- en witboeken en over de werkwijze en procedure die best wordt gevolgd. De SERV verwelkomt dan ook het verzoek van het Vlaams Parlement om daarover een advies uit te brengen.

Voor de voorbereiding van dit advies heeft de SERV onderzocht wat in andere landen de kenmerken, doelstellingen en procedures zijn bij het gebruik van groen- en witboeken. Daarbij werd tevens de relatie met het bredere beleids- en regelgevingsproces bekeken, waaronder de afstemming met reguleringsimpactanalyse (RIA) en de integratie van groen- en witboeken in de plannings- en programmeringscyclus (o.a. het gebruik van regelgevingsagenda's, roadmaps...). De informatie werd verzameld op basis van literatuuronderzoek, emailcorrespondentie en interviews met contactpersonen binnen de Vlaamse en Europese administratie. Er werd tevens feedback gevraagd van enkele ‘ervaringsdeskundigen’ die van nabij betrokken zijn of waren bij de groen- en witboeken of conceptnota's die de jongste jaren in Vlaanderen werden opgesteld. Ook het Vlaamse beleid en de Vlaamse beleidspraktijk worden kort beschreven. Het resultaat van dit onderzoek is opgenomen in deel 3 van dit advies. Een diepgaande analyse van de totstandkoming, inhoud en effecten van de Vlaamse groen- en witboeken of conceptnota's is echter nog niet gebeurd. Daarvoor is de ervaring nog te recent en zijn de meeste beleidsprocessen verbonden aan de groen- en witboeken nog lopende.

De SERV vraagt de Commissie om kennis te nemen van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek, zoals opgenomen in deel 3 van dit advies. Hierna vat de SERV de belangrijkste bevindingen ervan kort samen, telkens gevolgd door een aantal aanbevelingen. De SERV verzoekt het Vlaams Parlement om deze aanbevelingen in overweging te nemen, en om aan de Vlaamse regering te vragen verdere uitvoering te geven

¹ Zie het [Commissieverslag](#).

aan de voorstellen. Het lijkt bovendien aangewezen om na verloop van tijd de voorstellen en de praktijk te evalueren, zodat verbeterpunten kunnen worden opgesteld en aangepakt.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Algemeen

De SERV heeft zich in eerdere adviezen groot voorstander getoond van het (selectief) gebruik van groen- en witboeken². De SERV verwelkomt dan ook het voornemen van de Vlaamse regering om meer gebruik te maken van groen- en witboeken teneinde het parlement en de maatschappelijke actoren actiever, transparanter en vroeger bij het beleid te betrekken. Een transparante vroege betrokkenheid versterkt de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en efficiëntie van consultatieprocessen³. De toenemende belangstelling voor groen- en witboeken verloopt overigens opvallend parallel met de inzichten die zijn gegroeid in het debat over versnelling van investeringsprojecten: in beide gevallen luidt de conclusie dat vooral het “voortraject” van (investerings- resp. regelgevings-) projecten beter moet⁴.

Het werken met groen- en witboeken is een belangrijke vernieuwing, maar op zich onvoldoende om de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming in Vlaanderen te verbeteren. Daartoe moet het werken met groen- en witboeken worden ondersteund door cultuurwijzigingen en worden ingebed in een bredere herziening en verbetering van processen en instrumenten van beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak. De SERV heeft daartoe de afgelopen jaren meerdere voorstellen uitgewerkt (regelgevingsagenda, roadmaps, reguleringsimpactanalyse, consultatie...)⁵. De analyse in deel 3 toont nogmaals het belang daarvan aan, en toont ook duidelijk dat in Vlaanderen de programmatie en procesplanning van beleid en regelgeving, het werken met reguleringsimpactanalyse of het consultatiebeleid nog relatief weinig zijn uitgebouwd.

De SERV waardeert in dat verband dat de Vlaamse regering een reeks verbeteringen heeft aangekondigd die duidelijk in de richting gaan van wat in het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau gangbaar is (regelgevingsagenda 2.0, consultatiecode, hervorming van het RIA-systeem...), en dat ook op niveau van het Vlaams parlement er een duidelijke dynamiek is (bv. vraag naar conceptnota's voor nieuwe regelgeving, vraag naar feedback van de regering op adviezen van adviesraden...). De SERV moedigt de Vlaamse regering en het Vlaams parlement aan om op de ingeslagen weg door te gaan en het tempo van de hervormingen op te voeren. Kwaliteitsvolle beleids- en regelgevingsprocessen zijn een essentieel onderdeel van een effectieve en efficiënte

² Zie bv. [Advies](#) beleidsnota's 2009-2014.

³ Voor een uitgebreide beschrijving van de voordelen en uitdagingen van consultaties, zie bv. het SERV [Rapport](#) betere regelgeving of [ICW Working Paper Nr. 3](#).

⁴ Zie [Advies](#) versnelling investeringsprojecten; [Advies](#) Routeplanner projectgedreven processen

⁵ [Advies](#) Beleidskader betere regelgeving, [Advies](#) en [Rapport](#) betere regelgeving...

overheid en een belangrijke randvoorwaarde voor de effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen op alle terreinen.

In de rest van dit advies ligt de klemtoon op groen- en witboeken. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de definitie en kenmerken, de vorm en inhoud, het toepassingsgebied, en de processen en procedures terzake.

2.2. Doel, definitie en Kenmerken

Conclusies

De term “witboek” of “groenboek” wordt in de **internationale praktijk** gebruikt voor sterk uiteenlopende documenttypes, stijlen en formats die even uiteenlopende doelstellingen beogen. Bovendien wordt de term witboek of groenboek soms gebruikt voor documenten die helemaal geen witboek of groenboek zijn of worden omgekeerd andere benamingen gebruikt voor documenten die in essentie neerkomen op een witboek of groenboek.

Een officiële of algemeen aanvaarde definitie van een witboek of groenboek bestaat niet, ook niet in het Verenigd Koninkrijk of op Europees niveau. Toch zijn een aantal kenmerken duidelijk. Algemeen voor witboeken in zowel de politiek als het bedrijfsleven is dat het doorgaans gaat om een vrij technisch document dat vakkundig beschrijft hoe overheidsbeleid, een technologie, en/of product een specifiek probleem oplost. Basiskenmerken van witboeken zijn: (1) het gaat om publiek beschikbare documenten; (2) ze zijn goed onderbouwd en gedocumenteerd; (3) ze bevatten een officieel standpunt over een belangrijk thema of probleem. Zowel in het Verenigd Koninkrijk als op Europees niveau slaat de term witboek in principe op belangrijke beleidsverklaringen die tegelijk het kader uitzetten voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen.

Doordat witboeken vaak aanleiding gaven tot publiek debat, zijn er in de praktijk onduidelijkheden ontstaan over hun finaliteit. Daarom werd in het Verenigd Koninkrijk en nadien op Europees niveau naast de term witboek de term groenboek ingevoerd. De term groenboek wordt gebruikt voor reflectie- en consultatiedocumenten over belangrijke beleidsvraagstukken. Kenmerkend is dat groenboeken tot doel hebben op officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen verzamelen. Een groenboek bevat vooral analysemateriaal en mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien, en geen volledig uitgewerkte en politiek gevalideerde beleidsvoorstellen. Hierdoor blijft de politieke manoeuvreerruimte behouden: het is nog geen standpunt van een minister of de regering.

Gemeenschappelijk aan wit- en groenboeken is dat het documenten zijn over belangrijke beleidsvraagstukken, afkomstig zijn van de regering (of ook van een individuele minister zoals in het Verenigd Koninkrijk het geval kan zijn, of op Europees van de Europese Commissie. Ze worden steeds actief publiek worden gemaakt. Ze worden worden bezorgd aan het Parlement. Ze zijn eerder zakelijk-technisch van aard zijn. Ze dienen om parlement en stakeholders tijdig te informeren over en te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming (“pre-legislative scrutiny”) en om beslissingen beter voor te bereiden en te onderbouwen.

Wit- of groenboeken hebben noch in het Verenigd Koninkrijk, noch in Europa een juridische waarde. Ze creëren geen rechten of plichten, noch inhoudelijk, noch procedureel. Het gevolg daarvan is dat groen- en witboeken geen vormvereisten zijn (en ook

niet hebben). Daardoor houden ze formeel gezien ook geen verplichten in voor de regering om er uitvoering aan te geven, en creëren ze geen rechten voor doelgroepen om beleidsmaatregelen af te dwingen. Uiteraard hebben zeker witboeken wel een hoog politiek gewicht, en kunnen ze worden gezien als een politiek engagement om de strategie en maatregelen die erin werden uiteengezet uit te voeren. Bij groenboeken is dat zoals al vermeld niet het geval. Hier blijft de politieke manoeuvreerruimte behouden.

Het is *niet* zo dat groenboeken per definitie altijd dienen als een voorafgaandelijke stap in de ontwikkeling van een witboek, en witboeken vervolgens het kader aangeven waarbinnen meer concreet beleid en regelgeving wordt opgemaakt. Dat neemt niet weg dat veel groenboeken tot een witboek leiden, en een witboek het kader vormt voor concrete beleidsmaatregelen en regelgeving (zonder dat er in de praktijk altijd een rechtlijnige relatie *moet* zijn. Voor de reden, zie verder).

Ook in **Vlaanderen** is de praktijk uiteenlopend. Er werden enkele groen- en witboeken gemaakt, maar ook heel wat documenten die geen groen- of witboek werden genoemd, terwijl ze daar in de praktijk wel min of meer op neerkomen (conceptnota's, visienota's, oriëntatienota's, kadernota's, strategienota's...). Daarom heeft het Vlaams Parlement aan de Vlaamse regering gevraagd om de term 'groenboek' "alleen te gebruiken in de betekenis die deze op Europees niveau heeft". Voor alle groen-, witboeken, visienota's e.d. besliste het Vlaams parlement om voortaan de generieke benaming 'nota van de Vlaamse Regering' te gebruiken, met als ondertitel de benaming die de Regering zelf aan het document wil geven. Deze beslissing lijkt sterk overeen te komen met de situatie in het Verenigd Koninkrijk, waar wit- en groenboeken deel uitmaken van de zgn. "command papers". Verder besliste het Vlaams parlement om een bepaling in het reglement op te nemen die de Vlaamse volksvertegenwoordigers het recht geeft om conceptnota's voor nieuwe regelgeving in te dienen, en deze te verspreiden als parlementair stuk.

Aanbevelingen

De SERV meent dat het omwille van de duidelijkheid en transparantie aangewezen is om een **zo eenduidig mogelijke terminologie** te hanteren. Die kan worden vastgelegd als een afspraak binnen de Vlaamse regering en tussen de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.

De SERV stelt voor om de term **groenboek** te reserveren voor documenten met de volgende essentiële kenmerken

- Ze zijn uitgegeven door de Vlaamse regering (na goedkeuring) of door een of meer ministers (na mededeling aan de Vlaamse regering)
- Ze zijn bedoeld als reflectie- en consultatiedocumenten over maatschappelijk belangrijke beleidsvraagstukken (zie verder)
- Ze zijn publiek beschikbaar en worden actief openbaar gemaakt
- Ze voldoen inhoudelijk aan de richtlijnen voor consultatiedocumenten (zie verder)
- Ze hebben geen rechtsgevolgen; de politieke manoeuvreerruimte blijft behouden
- Ze hebben in principe de bedoeling om de opmaak van een witboek voor te bereiden

De SERV stelt voor om de term **witboek** te reserveren voor documenten met de volgende essentiële kenmerken

- Ze zijn goedgekeurd en uitgegeven door de volledige Vlaamse regering.

- Ze zijn bedoeld als beleidsverklaringen over maatschappelijk belangrijke beleidskwesties, die tegelijk het kader uitzetten voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen (zie verder)
- Ze zijn publiek beschikbaar en worden actief openbaar gemaakt
- Ze zijn goed onderbouwd en gedocumenteerd (zie verder)
- Ze vloeien voort uit een open consultatie- en interactieproces dat eraan voorafging, in principe rond een groenboek
- Ze hebben geen rechtsgevolgen maar creëren wel een politiek engagement.

De SERV stelt voor om de term **conceptnota** te reserveren voor documenten met de volgende essentiële kenmerken

- Ze zijn goedgekeurd en uitgegeven door een of meer Vlaamse volksvertegenwoordigers.
- Ze zijn bedoeld om een consultatie van of dialoog met de andere volksvertegenwoordigers en eventueel derden toe te laten, vooraleer eventueel een voorstel van decreet in te dienen.
- Ze zijn publiek beschikbaar.
- Ze voldoen aan minimale inhoudelijke richtlijnen (zie verder).
- Ze hebben geen rechtsgevolgen.

De SERV meent dat daarnaast nog **andere soortgelijke documenten** mogelijk moeten blijven die niet aan een of meer van de voormelde kenmerken van groen- of witboeken voldoen. De Raad vraagt wel aan de Vlaamse regering om een 'verrommeling' van de terminologie te vermijden, en binnen de regering afspraken te maken over het gebruik van termen zoals visienota's, oriëntatienota's, kadernota's, strategienota's, procesnota's, actieprogramma's, beleidsplannen enz.

2.3. Vorm en inhoud

Conclusies

Specifieke modellen of sjablonen voor witboeken bestaan niet in andere landen. De consensus lijkt te zijn dat modellen of sjablonen ontwikkelen een vrij zinloze oefening is, omdat witboeken kunnen gaan over zeer uiteenlopende problematieken en situaties. De nood aan proportionaliteit, flexibiliteit en maatwerk lijkt hoger te worden ingeschat dan de nood aan standaardisering. Veel verder dan het opsommen van traditionele kenmerken van een goed document en van enkele vragen die kunnen worden gebruikt als basis voor de opbouw van een witboek wordt dan ook niet gegaan. Dergelijke richtlijnen zijn bovendien niet opgenomen in regelgeving of officiële richtlijnen maar hebben vaak het kenmerk van interne instructies.

Voor groenboeken bestaan evenmin specifieke richtlijnen. Er zijn zowel in het Verenigd Koninkrijk als bij de Europese Commissie wel algemene richtlijnen voor consultatiedocumenten. Die gelden ook voor groenboeken. De richtlijnen in het Verenigd Koninkrijk zijn het meest uitgewerkt. Het gaat dan om zowel vormelijke richtlijnen (o.a. taalgebruik, opbouw, gebruik van consultatievragen ...) als inhoudelijke aandachtspunten voor de verschillende standaardrubrieken van een consultatiedocument (o.a. samenvatting, scope, doelgroep, doelstellingen, analyse van opties, proces- en feedbackinformatie), gebaseerd op een reeks consultatieprincipes of minimumnormen voor consultaties. Dergelijke richtlijnen zijn niet bindend in de zin dat er rechten aan kunnen

ontleend worden maar hebben het kenmerk van interne instructies (die de nodige ruimte laten voor maatwerk) waaraan een hoog belang wordt toegekend.

In Vlaanderen zijn er nog geen consultatieprincipes of minimumnormen voor consultaties formeel vastgelegd door de Vlaamse regering. Er is ook nog geen consultatiecode of consultatiehandleiding. De Vlaamse regering engageerde zich in het “Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringssimpactanalyse” (IIA-RIA) om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen. Dit werd tot dusver niet geconcretiseerd in richtlijnen of instructies. Wel bevat de RIA-handleiding enkele richtlijnen voor consultaties bij de opmaak van een RIA, maar die worden in de praktijk nauwelijks nageleefd. De minister bevoegd voor Bestuurszaken liet, samen met de Minister-President, intussen een ontwerp van Vlaamse consultatiecode opmaken. Die consultatiecode zit momenteel in de eindfase van politieke goedkeuring.

Voor conceptnota's besliste het Vlaams parlement om in het reglement een minimale omschrijving van de inhoud van een dergelijke conceptnota te geven: een conceptnota voor nieuwe regelgeving beschrijft de huidige regelgeving of een lacune in de regelgeving en de problemen die daaruit voortvloeien, en schetst de krachtlijnen van nieuwe regelgeving die een oplossing zou moeten bieden voor die problemen.

Aanbevelingen

Voor **witboeken** is de SERV geen voorstander van vaste modellen of sjablonen. De SERV onderschrijft dat er nood is aan voldoende flexibiliteit om maatwerk toe te laten. Toch meent de SERV dat een aantal items kunnen worden opgesomd waarover in een witboek informatie zou moeten opgenomen zijn, zonder dat de inhoud van een witboek daarmee wordt beperkt of de opbouw ervan wordt vastgelegd. Dit zal ook bevorderen dat witboeken goed onderbouwd en gedocumenteerd zijn (cf. supra). Het gaat dan om items zoals: Waarom is het witboek uitgewerkt (wat is het probleem/de aanleiding)? Hoe is het witboek tot stand gekomen? Wat is het beoogde resultaat in termen van doelstellingen en strategieën? Wat is de huidige situatie/het huidige beleid? Wat zijn de beschikbare middelen, instrumenten en beleidskeuzes om het probleem op te lossen? Welke maatregelen zal de overheid nemen? Welke effecten kunnen daarvan worden verwacht? Wat zijn de verdere stappen (implementatietraject)?

Voor **groenboeken** meent de SERV dat verder kan en moet worden gegaan dan voor witboeken. Groenboeken zijn immers consultatiedocumenten, en consultaties zijn gebaat met een zekere standaardisering en herkenbaarheid van de documenten die worden voorgelegd. Standaardisering zorgt tevens voor een grote garantie dat een aantal principes en minimumnormen voor schriftelijke consultaties worden nageleefd (zie ook p.26-27 en p.36-38)⁶. Zo moeten consultatiedocumenten duidelijk zijn en vlot leesbaar. Het consultatieproces moet beschreven worden: welke stappen in de beleidsontwikkeling werden ondernomen vóór het consultatiedocument, hoe wordt het consultatieproces gevoerd en wat mag na het consultatieproces verwacht worden? Ook het doel

⁶ Belangrijke consultatieprincipes zijn: Plan uw consultatie en consulteer vroeg genoeg. Consulteer breed en betrek alle relevante partijen. Stem af met andere geplande of lopende consultaties. Maak uw consultatie transparant. Hou de drempel laag. Maximaliseer de respons. Kies een geschikte consultatiemethode. Geef voldoende tijd. Zorg voor feedback. Evalueer.

moet duidelijk zijn: wat is reeds beslist (en valt dus buiten het doel van de consultatie) en waar is er nog ruimte om te wegen op de beleidsontwikkeling? Consultatiedocumenten moeten verder concrete vragen bevatten.

Dat betekent echter niet dat er voor groenboeken specifieke regels moeten gelden. Net zoals in andere landen, vraag de SERV dat ook in Vlaanderen richtlijnen voor alle consultatiedocumenten worden uitgewerkt, die dan ook gelden voor groenboeken. Ter illustratie kan worden verwezen naar het sjabloon voor consultatiedocumenten in het Verenigd Koninkrijk (zie bijlage 1).

De SERV vraagt dan ook dat de Vlaamse consultatiecode die in de pijplijn zit concrete aandachtspunten en richtlijnen zou bevatten voor consultatiedocumenten zoals groenboeken. De SERV vraagt ook dat deze code zo snel mogelijk wordt gefinaliseerd en politiek gevalideerd wordt, en wordt omgezet in interne instructies waaraan een groot belang wordt toegekend. Gelet op de ervaring binnen het Parlement (en het IST) en de adviesraden met consultaties vraagt de SERV dat deze consultatiecode zelf voorwerp zou zijn van inspraak, bv. in het kader van de Technische Groep van het IIA-RIA.

Voor **conceptnota's** kunnen de inhoudelijke richtlijnen zoals opgenomen in het reglement van het Vlaams parlement voorlopig volstaan.

2.4. Toepassingsgebied

Conclusies

Er zijn in het Verenigd Koninkrijk of bij de Europese Commissie geen duidelijke regels om te beslissen waarover precies een wit- of groenboek moet worden gemaakt. De beslissing om een groen/witboek op te maken is telkens de verantwoordelijkheid van de regering/Europese Commissie, en is dossiergebonden. Er bestaan geen duidelijke voorschriften, enkel zeer algemene criteria. In de praktijk blijken beslissingen terzake onderdeel te zijn van de politieke strategie en worden ze genomen in functie van o.a. de inhoud (het moet gaan om een maatschappelijk belangrijk thema waarover een breed debat en/of een duidelijke beleidsvisie wenselijk wordt geacht) maar ook van de gewenste procedure om het thema te behandelen (er zijn immers nog andere manieren om hetzelfde te bereiken als met een groen- of witboek, zie verder) en van de planning van het besluitvormingsproces.

Wel is er via het legislative programme (VK) en de plannings- en programmeringscyclus (EU) participatie en dus inspraak mogelijk van het parlement en de stakeholders bij het bepalen van de onderwerpen waarover eventueel wel of niet een groenboek of witboek wordt opgesteld.

In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie is die plannings- en programmeringscyclus in Vlaanderen veel minder uitgebouwd. Er is nog geen goede planning en programmatie van beleid en regelgeving. Instrumenten zoals regelgevingagenda's zijn daarvoor essentieel, maar de bestaande regelgevingagenda's in Vlaanderen (een bijlage bij de beleidsnota's en beleidsbrieven) zijn nog weinig functioneel. Ze zijn doorgaans onvolledig, weinig actueel, beperkt qua informatie, en daardoor in de praktijk veel te weinig dienstig voor planning en coördinatie van de beleids- en regelgevingscyclus. Recente initiatieven in Vlaanderen lijken alvast in de richting te gaan van wat in het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau gangbaar is (regelgevingsagenda 2.0, roadmaps, pre-RIA's...).

Aanbevelingen

De SERV meent dat het weinig zin heeft om het toepassingsgebied of de onderwerpen waarvoor groen- en witboeken moeten of kunnen worden opgemaakt vast te omlijnen. Dat is trouwens zo goed als onmogelijk. Net zoals in andere landen, is die beslissing **dossiergebonden** en komt ze de regering toe (of in het geval van een groenboek eventueel ook de minister). Die kan verschillende overwegingen in rekening nemen zoals het maatschappelijk belang, de aard van het beleidsvraagstuk, de reeds aanwezige informatie, de beschikbare tijd, het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep... (zie ook p. 25). Voor de SERV primeert de kwaliteit en inhoud van de beleidsprocessen. Essentiële kwaliteitskenmerken zoals consultatie/overleg in een vroege fase kunnen ook via andere en naargelang het geval soms misschien betere werkwijzen dan een groenboek-witboek worden gerealiseerd (bv. pre-RIA, sociaal overleg, expertcommissie...).

Wel meent de SERV dat het parlement en de strategische adviesraden **inzage** moeten hebben in die keuzes en de voorgenomen procesaanpak van de dossiers zodat ze indien gewenst daarover met de Vlaamse regering in dialoog kunnen gaan. Dat kan door de regelgevingsagenda's verder uit te bouwen en aan te vullen met zgn. roadmaps (zie p. 41 en p.29). De SERV stelt dan ook voor om groen- en witboeken steeds mee op te nemen in de regelgevingsagenda's. Afhankelijk van het voorziene traject, kan een groenboek of een witboek een zelfstandig item zijn op die agenda (m.a.w. in de huidige regelgevingsagenda's een rij in de tabel), of onderdeel zijn van het vooropgestelde proces bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel of regelgeving (m.a.w. een item in de proceskolom in de tabel). Op die manier wordt niet enkel transparantie gecreëerd, maar bestaat de mogelijkheid voor het Vlaams Parlement en de strategische adviesraden om over die keuze en procesaanpak indien gewenst met de Vlaamse regering in dialoog te gaan naar aanleiding van de behandeling van de beleidsnota's en beleidsbrieven.

Daarvoor is het echter absoluut noodzakelijk om de **regelgevingsagenda's** veel beter uit te bouwen als instrument voor planning en programmatie van de beleids- en regelgevingscyclus, en om ze via **roadmaps** aan te vullen met concrete inhoudelijke en procesmatige informatie. De SERV heeft daar in het verleden al voorstellen voor gedaan⁷, en ook in het Verenigd Koninkrijk en bij de Europese Commissie kan daarvoor inspiratie worden gevonden. Voor meer toelichting en concrete voorbeelden wordt verwezen naar de analyse in deel 3.

De SERV herhaalt in dat verband tevens zijn vraag uit eerdere adviezen⁸ naar een grondige bezinning en debat over de plaats, rol en betekenis van de **veelheid aan "plannen" en "programma's"** in Vlaanderen en over de manier van beleidsvoorbereiding en besluitvorming in het algemeen. Volgens de SERV is dat debat dringend nodig in het licht van het streven naar een effectieve en efficiënte overheid en bestuur. Het kan in elk geval niet de bedoeling zijn dat het werken met groen- en witboeken gewoon bovenop alle al bestaande "plannen" en "programma's" komt. De SERV ziet het werken met regelgevingsagenda's, roadmaps en groen- en witboeken integendeel als een opportuniteit om te werken aan een stroomlijning en om zo belangrijke effectivi-

⁷ [Advies](#) regelgevingsagenda; [Advies](#) Beleidskader betere regelgeving, [Advies](#) betere regelgeving...

⁸ Zie vooral het [Advies](#) over het Vlaams hervormingsprogramma EU 2020.

teits- en efficiëntiewinsten te boeken. Inspiratie daarvoor kan gevonden worden in de plannings-, programmerings- en rapporteringscyclus van de Europese Commissie (zie p.39-40).

2.5. Proces en procedure

Conclusies

Specifieke procedures voor witboeken/groenboeken bestaan niet in het Verenigd Koninkrijk of op Europees niveau. De consensus lijkt te zijn dat een goed opmaakproces belangrijker is dan het louter afhandelen van formele procedures, en dat ook hier flexibiliteit en maatwerk nodig zijn. Van uitgewerkte procedures voor groen- en witboeken is er dan ook weinig sprake. Procesrichtlijnen zijn vaak verwijzingen naar generieke richtlijnen op het vlak van analyse-, consultatie- en schrijfprocessen (tijdsplanning, consultatiecodes, RIA-handleidingen, publicatievereisten, ...).

Wel is het zo dat er afspraken zijn dat groen- en witboeken door de regering/het College van Commissarissen moeten worden goedgekeurd, dat groen- en witboeken steeds actief openbaar worden gemaakt, en dat bepaalde instanties daarvan in kennis worden gesteld (bv. Parlement, Economisch en Sociaal Comité). Op parlementair niveau (en bij het Economisch en Sociaal Comité) gelden de normale procedures voor de behandeling van soortgelijke documenten. Dat is in Vlaanderen met de conceptnota's van Vlaamse Volksvertegenwoordigers ook al het geval.

Het is *niet* zo dat er van een bepaald groen- of witboek meerdere versies zijn (een voorontwerp, ontwerp, definitieve versie). Een groenboek dat wordt gepubliceerd is een finaal document, in de zin dat er het een reflectie- en consultatiedocument is. Er volgt geen tweede groenboek waarin de resultaten van de consultaties zijn verwerkt. Hetzelfde geldt voor een witboek. Een witboek is een definitief beleidsdocument.

Het is ook *niet* zo dat groenboeken steeds dienen als een voorafgaandelijke stap in de ontwikkeling van een witboek, en witboeken vervolgens het kader aangeven waarbinnen meer concreet beleid en regelgeving wordt opgemaakt. In de praktijk is er lang niet altijd een rechtlijnige relatie tussen een groenboek, witboek en regelgeving: op de publicatie van een groenboek volgt altijd een formeel/officieel consultatieproces, maar een groenboek moet niet per definitie leiden tot een witboek. Een witboek moet niet per definitie leiden tot nieuwe regelgeving. Er kan ook een witboek worden opgesteld zonder voorafgaandelijk groenboek. Aan een groenboek kan ook een consultatieproces voorafgaan. Een witboek kan gebaseerd zijn op andere consultaties dan via een groenboek. En een witboek kan ook aanleiding geven tot consultaties, met name over de verdere invulling ervan.

Deze diversiteit die de praktijk van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie kenmerkt, lijkt wat chaotisch en dat is het ook. Maar er zit wel een duidelijke visie achter. Namelijk dat groen- en witboeken moeten worden gezien als slechts een van de mogelijke instrumenten om transparant te werken, om parlement en stakeholders tijdig te informeren over en te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en om beslissingen beter voor te bereiden en onderbouwen. Er zijn naast wit- en groenboeken ook andere vormen van consultatie en andere instrumenten om transparantie en onderbouwing te bevorderen zoals RIA (cf. supra). Dat neemt niet weg dat groenboeken in principe tot een witboek leiden, en een witboek het kader vormt voor concre-

te beleidsmaatregelen en regelgeving (zonder dat er in de praktijk altijd een rechtlijnige relatie *moet* zijn).

Aanbevelingen

De SERV meent dat er geen regels of procedures moeten worden uitgeschreven die vastleggen op welke wijze een groen- of witboek tot stand moet komen. De kwaliteit van het **opmaakproces** primeert, en die lijkt vooral gediend met voldoende ruimte voor maatwerk, ondersteund door **richtlijnen** voor de opzet van een goed consultatieproces (zie bijlage 2) en analyseproces (RIA, zie p.30-32 en p.41-42). Het is belangrijk dat die richtlijnen er zo snel mogelijk komen, in de vorm van een consultatiecode (cf. supra). Zolang die er niet zijn, zijn er weinig waarborgen voor een kwalitatief opmaakproces. Er zullen op regeringsniveau ook afspraken moeten worden gemaakt of verduidelijkingen moeten worden opgesteld zodat de vlotte integratie in de besluitvormingsprocedures is verzekerd, de verhouding t.o.v. de RIA-werkwijze tijdens het groen-witboekproces of later in het besluitvormingsproces helder is en gepubliceerde witboeken steeds de goedkeuring wegdragen van de voltallige regering. Voor groenboeken moet worden afgesproken welke groenboeken door een minister kunnen worden verspreid en over welke groenboeken een akkoord van de regering wenselijk wordt geacht (zie p.25).

Wel meent de SERV dat **transparantie** over dat opmaakproces noodzakelijk is. Dat is nodig vanuit democratisch oogpunt en als stimulans voor een kwaliteitsvol proces. Dit betekent concreet dat ten eerste de (voorgenomen of lopende) opmaak van een groenboek of een witboek steeds wordt opgenomen in de regelgevingsagenda's, en dat als onderdeel van de 'roadmaps' in die agenda's voldoende inzicht wordt gegeven in de (voorgenomen of lopende) procesaanpak (cf. supra). Ten tweede is het volgens de SERV aangewezen dat zowel in groen- als witboeken informatie is opgenomen over het afgelegde totstandkomingsproces, en specifiek ook over de instanties die daarbij betrokken werden (cf. supra bij de aanbevelingen inzake vorm en inhoud).

Daarnaast vraagt de SERV dat er wél regels of afspraken worden gemaakt voor de **verspreiding** van groen- en witboeken. Concreet meent de SERV dat een groenboek of witboek steeds actief openbaar moet worden gemaakt (minstens via het internet), moet worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement en dat het bezorgd moet worden aan de relevante strategische adviesraden en de SERV.

Na de indiening, is het dan aan het Vlaams Parlement om te beslissen wat daarmee gebeurt. De commissie kan een gedachtewisseling of een hoorzitting met betrokken partijen of specialisten organiseren, advies vragen aan de strategische adviesraden enz. Over de wit- en groenboeken (en bij uitbreiding nota's van de Vlaamse Regering) wordt niet gestemd, maar het staat elke volksvertegenwoordiger vrij om naar aanleiding van de bespreking van de nota eventueel een voorstel van resolutie in te dienen met aanbevelingen aan de Regering om het beleid in een of andere zin bij te sturen. Op niveau van de strategische adviesraden geldt een soortgelijke redenering. Het in kennis stellen van een adviesraad van een groen- of witboek, moet die raad toelaten om te beslissen of en hoe daar wordt mee omgegaan, en of eventueel uit eigen beweging een advies of andere reactie wordt gegeven. Uiteraard kan de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement ook beslissen om een of meerdere adviesraden uitdrukkelijk om advies te vragen, wat in de meeste gevallen ook de normale gang van zaken zou moeten zijn. Naar het voorbeeld van de Europese Commissie kan voor de openbaarmaking worden gedacht aan de "verplichte" publicatie, zowel op de departementale websites als op een specifieke website bestemd voor witboeken, groenboeken en/of

consultaties. Doordat ze worden ingediend in het Parlement, worden ze in elk geval als parlementair stuk verspreid en publiek beschikbaar gesteld.

De SERV vraagt wel dat voldoende tijd wordt voorzien voor het parlement en de adviesraden om indien gewenst te reageren. Een denkpiste is om naar analogie met de regeling voor beheersovereenkomsten (art. 8 kaderdecreet bestuurlijk beleid) te voorzien dat het Vlaams Parlement daarvoor in elk geval 90 dagen heeft.

De gevraagde regels of afspraken hoeven voor de SERV niet **via decreet of besluit** te worden vastgelegd, maar kunnen evengoed worden opgenomen in interne richtlijnen van de Vlaamse regering (huishoudelijk reglement, consultatiecode, RIA-handleiding...), het afsprakenkader tussen Regering en Parlement of de protocols inzake informatie-uitwisseling van de strategische adviesraden, op voorwaarde dat die worden vertaald in interne instructies zodat de naleving ervan verzekerd is.

3. Wit- en Groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk

3.1. Samenvatting

Andere landen en buiten de overheid

- Witboeken worden al meer dan vier eeuwen gebruikt door overheden. Ze kennen meer recent ook buiten de overheid een toenemend gebruik in diverse gebieden zoals economie, onderwijs, recht, geneeskunde, wetenschap, enz..
- De term “witboek” of “white paper” wordt in de praktijk gebruikt voor sterk uiteenlopende documenttypes, stijlen en formats die even uiteenlopende doelstellingen beogen. Bovendien wordt de term witboek soms gebruikt voor documenten die helemaal geen witboek zijn of worden omgekeerd andere benamingen gebruikt voor documenten die in essentie neerkomen op een witboek.
- Een algemeen aanvaarde definitie van een witboek bestaat niet. Algemeen voor witboeken in zowel de politiek als het bedrijfsleven lijkt te zijn dat het gaat om een vrij technisch document dat vakkundig beschrijft hoe overheidsbeleid, een technologie, en/of product een specifiek probleem oplost. Basiskenmerken van een witboek lijken te zijn: (1) het gaat om publiek beschikbare documenten; (2) ze zijn goed onderbouwd en gedocumenteerd; (3) ze bevatten een officieel standpunt over een belangrijk thema of probleem.
- Witboeken worden gezien als een van de mogelijke instrumenten om transparant te werken en parlement en stakeholders tijdig te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming (“pre-legislative scrutiny”) en om beslissingen beter voor te bereiden en onderbouwen, naast andere manieren om dat te doen (andere vormen van consultatie, reguleringsimpactanalyse of RIA enz.).
- Doordat witboeken vaak tot doel hebben het publieke debat en de maatschappelijke-politieke consensus te bevorderen, zijn er in de praktijk onduidelijkheden ontstaan over de finaliteit. Daarom werd in het Verenigd Koninkrijk en nadien op Europees niveau naast de term witboek de term groenboek ingevoerd.

Verenigd Koninkrijk en Europese Commissie

- Zowel in het Verenigd Koninkrijk als op Europees niveau slaat de term witboek in principe op belangrijke beleidsverklaringen die tegelijk het kader uitzetten voor concrete beleidsmaatregelen. De term groenboek wordt in principe gebruikt voor reflectie- en consultatiedocumenten over belangrijke beleidsvraagstukken. Kenmerkend is dat ze tot doel hebben om op officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen, en ook expliciete vragen bevatten (al kan het aantal en de concreetheid ervan sterk verschillen).
- Groenboeken worden vaak voorgesteld als een voorafgaandelijke stap in de ontwikkeling van een witboek, en witboeken vormen vervolgens dan het kader waarbinnen meer concreet beleid en regelgeving wordt opgesteld. In de praktijk is er echter lang niet altijd een rechtlijnige relatie tussen een groenboek, witboek en regelgeving. Het onderscheid tussen “groen” en “wit” is bovendien niet altijd even duidelijk. En sommige documenten zijn de facto een groenboek of witboek zonder dat ze uitdrukkelijk zo worden genoemd.

- Er zijn geen duidelijke regels om te beslissen waarover precies een wit- of groenboek moet worden opgesteld. De beslissing om een groen/witboek op te maken is de verantwoordelijkheid van de regering/Europese Commissie. Er bestaan daarvoor geen duidelijke criteria. Wel is het duidelijk dat er van groen- en witboeken toch een zeker inhoudelijk en politiek gewicht uitgaat. Via het legislative programme (VK) en de plannings- en programmeringscyclus (EU) is er participatie en dus inspraak mogelijk van het parlement en de stakeholders.
- Wit- of groenboeken hebben geen juridische waarde en creëren geen rechten of plichten. Formeel zijn het documenten uitgegeven door de regering (of Europese Commissie). Kenmerkend is tevens dat ze steeds actief publiek worden gemaakt en worden bezorgd aan het Parlement.
- Specifieke modellen of sjablonen voor witboeken bestaan niet. De consensus lijkt te zijn dat modellen of sjablonen ontwikkelen een vrij zinloze oefening is, omdat witboeken kunnen gaan over zeer uiteenlopende problematieken en situaties. De nood aan proportionaliteit, flexibiliteit en maatwerk lijkt hoger te worden ingeschat dan de nood aan standaardisering. Veel verder dan het opsommen van traditionele kenmerken van een goed document en van enkele vragen die kunnen worden gebruikt als basis voor de opbouw van een witboek wordt dan ook niet gegaan. Voor groenboeken gelden de algemene richtlijnen voor consultatiedocumenten.
- Hetzelfde geldt in zekere zin voor de procedurele aspecten: specifieke procedures voor witboeken/groenboeken bestaan niet. De consensus lijkt te zijn dat een goed opmaakproces belangrijker is dan het louter afhandelen van formele procedures, en dat ook hier flexibiliteit en maatwerk nodig zijn. Van uitgewerkte procedures voor groen- en witboeken is er dan ook weinig sprake. Er zijn wel procesrichtlijnen, die verwijzen naar generieke richtlijnen op het vlak van analyse-, consultatie- en schrijfprocessen (tijdsplanning, consultatiecodes, RIA-handleidingen, publicatievereisten, ...). Ook op parlementair niveau gelden de normale procedures voor de behandeling van soortgelijke documenten.

Vlaanderen

- In Vlaanderen is het gebruik van groen- en witboeken van meer recente datum dan in het Verenigd Koninkrijk of op Europees niveau. Ook hier is de praktijk uiteenlopend, en werden er zowel door deze als door de vorige Vlaamse regering heel wat documenten opgemaakt die geen groen- of witboek werden genoemd, maar die in de praktijk daar wel min of meer op neerkomen (conceptnota's, visienota's, oriëntatienota's, kadernota's, strategienota's...).
- Het voornemen van de regering is om meer gebruik te maken van groen- en witboeken teneinde het parlement en de maatschappelijke actoren transparanter, actiever en vroeger bij het beleid te betrekken. De ontwikkelingen verlopen opvallend parallel met de inzichten naar aanleiding van het debat over versnelling van investeringsprojecten: vooral het "voortraject" van (investerings- en regelgevings-) projecten moet beter.
- In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie is de integratie van groen- en witboeken in de beleidsplanning minder uitgebouwd (er is in Vlaanderen nog geen goede programmatie en procesplanning van beleid en regelgeving) en zijn er minder richtlijnen voor consultaties en het gebruik van consultatiedocumenten zoals groenboeken (er is nog geen echt consultatiebeleid, met minimumnormen, handleidingen enz).
- Toch is er intussen al heel wat goedgekeurd, beschikbaar of in de pijplijn dat duidelijk in de richting gaat van wat in het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau gangbaar is (regelgevingsagenda 2.0, consultatiecode, hervorming van het RIA-

systeem, wijziging van het besluit begrotingscontrole en –opmaak, wijziging van het reglement van het Vlaams parlement...).

3.2. Historiek, kenmerken en toepassingen

3.2.1. Situering en historiek

Witboeken worden al meer dan vier eeuwen gebruikt door overheden. De oorsprong gaat terug naar het Europa van de 15^e eeuw. Toen werden “white papers” gebruikt als een propaganda-instrument om bepaalde oorlogen te rechtvaardigen en strijdkrachten te ronselen. In de 18^e eeuw was het gebruik van witboeken verspreid in verschillende Europese landen, kenden ze ook andere toepassingen (vnl. als basis voor wet- en regelgeving, voor de economische planning en voor het buitenlands beleid) en geraakte de term meer en meer geassocieerd met publieke, goed onderbouwde en gedocumenteerde documenten waarin een officieel standpunt van de overheid is opgenomen over een belangrijk thema. Hoewel witboeken in de meeste gevallen niet bedoeld waren om maatschappelijke discussie te veroorzaken, was dat dikwijls wel een gevolg, zodat ze gaandeweg ook geassocieerd werden met begrippen als openheid en debat. Meer recent kennen witboeken ook buiten de overheid een toenemend gebruik in diverse gebieden zoals economie, onderwijs, marketing, recht, geneeskunde, wetenschap, accounting, architectuur en zelfs godsdienst.

De precieze oorsprong van de naam is minder duidelijk, maar verwijst wellicht naar de kleur van het papier waarop dergelijke documenten werden verspreid⁹. Het blijft echter niet eenvoudig om witboeken goed te definiëren. Vergelijkend onderzoek leert dat het meestal gaat om “an authoritative statement of an organization’s views” in gevallen waar “the author’s case is best served by the appearance of careful research and thoughtful reflection, presented with an air of neutrality, seriousness, and authority”¹⁰.

De term wordt in de praktijk evenwel gebruikt voor sterk uiteenlopende documenttypes, stijlen en formats die even uiteenlopende doelstellingen beogen. Bovendien wordt de term witboek soms gebruikt voor documenten die helemaal geen witboek zijn of worden omgekeerd andere benamingen gebruikt voor documenten die in essentie neerkomen op een witboek.

3.2.2. Kenmerken en doelstellingen

Algemeen voor witboeken in zowel de politiek als het bedrijfsleven lijkt te zijn dat het gaat om een vrij technisch¹¹ document dat vakkundig beschrijft hoe overheidsbeleid, een technologie, en/of product een specifiek probleem oplost. Witboeken worden ge-

⁹ Several versions of Webster’s indicate that the term arose within the past few decades in England to distinguish short government reports from longer, more detailed ones that were bound in blue covers and referred to as “blue books”.

“A Green Paper is called a Green Paper because they were historically printed on green paper. This was to distinguish them from other documents, such as white papers, which are so called because they were historically published without covers and were bound in plain white paper.
<http://www.careandsupport.direct.gov.uk/>

¹⁰ A survey of white paper types Edward D. Thompson Missouri State University May 2008.

¹¹ Het verschil met brochures en ander reclamemateriaal is dat die vaak geen recht doen aan de complexiteit van de thema’s aangezien ze slechts een oppervlakkige indruk kunnen geven die niet voldoende is voor beleidsmakers.

bruikt om de lezer van objectieve relevante informatie te voorzien die wordt gebruikt voor het nemen van een beslissing. Een witboek informeert en overtuigt¹².

Enkele kenmerken en doelstellingen van een witboek lijken dus vaak terug te komen¹³:

1. Het gaat om publiek beschikbare documenten. Dit hangt samen met de doelstelling van transparantie, debat en consensusstreven.
2. Ze zijn goed onderbouwd en gedocumenteerd. Dit hangt samen met de doelstelling van het bevorderen van het vertrouwen in de overheid/het beleid/het bedrijf/het product.
3. Ze bevatten een officieel standpunt over een belangrijk thema of probleem. Witboeken hebben dus ook een belangrijke verantwoordings- en communicatieve functie.

Omdat witboeken vaak aanleiding gaven tot publiek debat zijn er in de praktijk onduidelijkheden ontstaan over de finaliteit ervan. Sommige witboeken bevatten voorstellen die nog ter discussie staan, andere bevatten finale beslissingen die het kader vormen voor verdere initiatieven. Daarom werd in het Verenigd Koninkrijk en nadien op Europees niveau naast de term witboek de term groenboek ingevoerd. Het eerste groenboek werd ingediend in het Engels Parlement in 1967. De term "groenboek" werd in de pers gehanteerd om dit regeringsinitiatief te benoemen omdat dit parlementair stuk een groene kleur had. Concreet ging het om een verklaring van de regering waarbij een aantal voorstellen ter discussie werden voorgelegd. Bedoeling was om de discussie op gang te brengen, aan de hand van vragen waarop de overheid een antwoord zoekt.

Groenboeken zijn dus in principe een voorafgaandelijke stap in de ontwikkeling van een witboek, en witboeken vormen vervolgens vaak het kader waarbinnen meer concreet beleid en regelgeving wordt opgemaakt. Maar er zijn (ook in het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau) voorbeelden van witboeken die niet werden voorafgegaan door groenboeken, van groenboeken die niet tot een witboek hebben geleid, en van witboeken die geen aanleiding geven tot nieuwe regelgeving (zie verder). In de praktijk is er dus lang niet altijd een rechtlijnige relatie tussen een groenboek, witboek en regelgeving.

3.2.3. Beleid

Om de stijl en inhoud zoveel mogelijk te standaardiseren (met het oog op kwaliteit, continuïteit en vergelijkbaarheid) hebben sommige auteurs geprobeerd om modellen of sjablonen te ontwikkelen voor witboeken. De consensus lijkt echter te zijn dat dit een vrij zinloze oefening is, omdat witboeken kunnen gaan over zeer uiteenlopende pro-

¹² Sybe I. Rispens, www.knowledgeatwork.eu

¹³ "White papers embody three primary characteristics: 1. they are an authoritative and "official" statement of policy; 2. they are available to the public; 3. they are a comprehensive evaluation of the issues. White papers meet needs both between government agencies and between the government and its citizenry. These functions include: promoting debate and developing consensus, justifying policy, and confidence building". Thompson, o.c. 2008.

Ook de OESO ziet naar aanleiding van de recente peer reviews van het "Better Regulation" beleid in de EU-15 lidstaten dezelfde functies van een witboek: A White Paper could serve a number of purposes. First, it would trigger an evaluation of achievements so far, and the value of the different projects and processes that have been launched. Second, it would be an effective vehicle for wide ranging consultation with stakeholders (within and outside government) to gather views and ideas for the future, and validate current efforts. Third, it would put an integrated public face on [important Policies], providing an opportunity to demonstrate joined up government and the respective responsibilities of different players OECD (2010). Better Regulation in Europe: highlights. Paris, OECD.

blematieken en situaties¹⁴. De nood aan proportionaliteit, flexibiliteit en maatwerk lijkt hoger te worden ingeschat dan de nood aan standaardisering. Veel verder dan het opsommen van traditionele kenmerken van een goed document en van enkele vragen die kunnen worden gebruikt als basis voor de opbouw van een witboek wordt in andere landen dan ook niet gegaan. Het gaat dan om de vragen: Wat is het probleem dat moet worden aangepakt? Wat is het beoogde resultaat in termen van doelstellingen en strategieën? Wat is de huidige situatie/het huidige beleid? Wat zijn de beschikbare middelen en beleidsopties om het probleem op te lossen? Welke maatregelen zal de overheid nemen? Dergelijke richtlijnen zijn bovendien niet opgenomen in regelgeving of officiële richtlijnen maar hebben vaak het kenmerk van interne instructies. Voor groenboeken bestaan evenmin richtlijnen (behalve algemene richtlijnen voor consultatiedocumenten).

Hetzelfde geldt in zekere zin voor de procedurele aspecten¹⁵. De consensus lijkt te zijn dat een goed opmaakproces belangrijker is dan het louter afhandelen van formele procedures, en dat ook hier flexibiliteit en maatwerk nodig zijn. Van sterk uitgewerkte procedures voor groen- en witboeken is er dan ook weinig sprake in andere landen. Procesrichtlijnen komen vaak neer op of zijn overnames van al bestaande generieke richtlijnen op het vlak van analyse-, consultatie- en schrijfprocessen.

Dit wordt hierna concreter toegelicht door de praktijk en het beleid inzake groen- en witboeken wat meer in detail te bekijken voor de twee voorbeelden die in internationaal verband het meest worden geciteerd: het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie.

3.3. Toepassing in het Verenigd Koninkrijk

3.3.1. Situering

Wit- en groenboeken maken in het Verenigd Koninkrijk deel uit van de “command papers”. Command Papers bestaan al sinds 1833. Het zijn documenten die zijn opgesteld door de regering en voorgelegd worden aan het parlement omdat ze van belang zijn voor het parlement, zonder dat er een formeel-juridische verplichting bestaat om die documenten op te maken of te bezorgen aan het parlement¹⁶. Het kan gaan om belangrijke beleidsvoorstellen (“White Papers: Government proposals for legislation”), consultatiedocumenten (“Green Papers: Government consultation documents”), diplo-

¹⁴ “The people who develop these templates desperately want all white papers to fit one mold. But the contents of effective white papers, like the contents of other types of writing, do not fit into one generic outline”. (...) “Most writers felt that white papers should include an introduction or executive summary, some background material, and a strong conclusion. Others felt the format, at its simplest, was to state the problem, present data or results, propose a solution. All authors agreed, however, that format is not the issue when creating a white paper.” (...) “The focus should be on process, rather than form. By this they mean that the format should arise naturally out of the process of analyzing the audience and researching the topic.” Thompson, 2008.

¹⁵ “Much of their recommended process is advice that would be endemic to any introductory writing class: know your audience, know what you want to accomplish, do your research, organize your information, write, rewrite, edit.” Thompson, 2008.

¹⁶ Command Papers are papers of interest to Parliament where presentation to Parliament is not required by statute. Command Papers are government papers. They are presented to Parliament as conveying information or decisions that the government think should be drawn to the attention of one or both Houses of Parliament. The term ‘Command’ is in the formula carried on the papers: “Presented to Parliament by the Secretary of State for ...by Command of Her Majesty”. <http://www.parliament.uk/documents/upload/p13.pdf> <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/our-services/command-papers.htm>

matieke documenten (zoals internationale verdragen en akkoorden), en antwoorden van de regering op rapporten en beleidsevaluaties (van het parlement, van onderzoekscommissies, van departementale instanties)¹⁷. Ze worden gepubliceerd op de departementale websites en door het parlement¹⁸. Zij vormen een specifiek parlementair stuk (met prefix Cm)¹⁹.

Er bestaat in het Verenigd Koninkrijk geen officiële definitie van wit- en groenboeken²⁰. Maar in de loop der jaren is in hun gebruik ingeburgerd geraakt en worden witboeken gezien als “statements of Government policy” en groenboeken als “proposals which are published as an aid to public debate”²¹. De definitie van een witboek op de website van het Britse Parlement luidt: “White papers are documents produced by the Government setting out details of future policy on a particular subject. A White Paper will often be the basis for a Bill to be put before Parliament. The White Paper allows the Government an opportunity to gather feedback before it formally presents the policies as a Bill”²². Een groenboek wordt als volgt omschreven: “Green Papers are consultation documents produced by the Government. Often when a government department is considering introducing a new law, it will put together a discussion document called a Green Paper. The aim of this document is to allow people both inside and outside Parliament to debate the subject and give the department feedback on its suggestions”²³.

3.3.2. Praktijk en beleid

De praktijk is evenwel divers. Het onderscheid tussen “groen” en “wit” is niet altijd duidelijk, en sommige witboeken blijken ook gehanteerd te worden als consultatiedocument of bevatten reeds voorstellen van concrete nieuwe regelgeving. De scheidingslijn lijkt te zijn dat een “green paper” geen engagement van de overheid bevat om actie te ondernemen, terwijl “white papers” moeten worden gezien als beleidsverklaringen en beleidsconclusies, die vaak de basis vormen voor de opmaak van regelgeving. In beide gevallen kan er consultatie zijn: in het geval van “green papers” is dat het hoofddoel vermits die het debat willen stimuleren, maar ook naar aanleiding van “white papers” worden soms nog reacties gevraagd, die vervolgens dienen als input voor de uitvoering ervan²⁴. Groenboeken worden normaal gezien ‘in huis’ opgesteld door ambtenaren en

¹⁷ Command Paper is the collective name given to different types of papers prepared by the Government and presented to Parliament (...). The following documents are all types of Command Paper: Treaties, some White papers, some Green Papers, some Government replies to Select Committee reports, reports of Royal Commissions, reports of some major committees of inquiry, annual reports and statistics of certain bodies (judicial, penal, immigration). <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/command-papers/>

¹⁸ Zie ook <http://www.official-documents.gov.uk/menu/browseDocuments.htm>

¹⁹ <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/our-services/command-papers.htm>

²⁰ “The terms White and Green Paper have no formal definition. White Papers generally contain proposals and statements of Government policy while Green Papers put forward ideas and options for consideration, public discussion and consultation. The commonly used terms White and Green Paper are informal definitions and should not be used as part of the official title of the Command Paper.” <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/how-to-publish-a-command-paper.pdf>

²¹ <http://www.official-documents.gov.uk/menu/about.htm>

²² <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/>

²³ <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/>

²⁴ Crucially, a Green Paper contains no commitment to action, it is more a tool of stimulating discussion, but it is often the first step towards changing the law. After publication, the suggestions contained in the paper will be up for public consultation and debate. The Government will talk to citizens, stakeholders and people with care needs to find out what they think. These discussions will then feed into the next stage of the process – the production of a White Paper. White Papers are issued by the Government as statements of policy, and often set out proposals for legislative changes or the introduction of new laws. Proposals often emerge from a Green Paper process. Some White Papers may invite comments, and their contents

vervolgens (na ministerieel akkoord, zie verder) gepubliceerd voor consultatie, eventueel na voorafgaandelijke informele consultatie bij de opmaak van het groenboek²⁵. Formeel zijn groen- en witboeken in het Verenigd Koninkrijk documenten uitgegeven door de regering, maar ze hebben geen juridische waarde: "there's no obligation for the government to act along the lines they propose - or even act at all"²⁶.

Sinds het begin van de jaren '90 is het beleid ten aanzien van de command papers wat verstrengd. Dat gebeurde op aanbeveling van de zgn. Hansard Society²⁷. De directe aanleiding was de "Child Support Act" van 1991 die een aantal gebreken vertoonde. Bedoeling van de nieuwe afspraken is om voor belangrijke thema's waarover de regering wetgeving voorziet "pre-legislative scrutiny" door het parlement mogelijk te maken. Dat betekent concreet dat de regering zich engageert om de grote lijnen van belangrijke geplande regelgeving (zowel "future primary legislation" als "a significant piece of delegated legislation") reeds op voorhand bekend te maken, en te onderwerpen aan een parlementaire en publieke discussie. Hiervoor waren er drie doelstellingen: de link met het publiek versterken; betere regelgeving maken en de effectiviteit en efficiëntie van het parlementaire proces verbeteren²⁸. In de woorden van de Select Committee on Modernisation of the House of Commons: "There is almost universal agreement that pre-legislative scrutiny is right in principle, subject to the circumstances and nature of the legislation. It provides an opportunity for the House as a whole, for individual backbenchers, and for the Opposition to have a real input into the form of the actual legislation which subsequently emerges, not least because Ministers are likely to be far more receptive to suggestions for change before the Bill is actually published. It opens Parliament up to those outside affected by legislation. At the same time such pre-legislative scrutiny can be of real benefit to the Government. It could, and indeed should, lead to less time being needed at later stages of the legislative process; the use of the Chair's powers of selection would naturally reflect the extent and nature of previous scrutiny and debate. Above all, it should lead to better legislation and less likelihood of subsequent amending legislation."²⁹

Wel is het zo dat het in deze fase aan de minister/regering blijft om te beslissen over de inhoud en dus om al dan niet rekening te houden met de opmerkingen van het par-

may be debated before a bill is produced. The bill is then debated in the House of Commons and, subject to amendments and approval, will eventually pass into law. <http://www.careandsupport.direct.gov.uk/>

²⁵ The normal procedure is for the Green paper to be written "in house" by civil servants and then published. "We engaged with stakeholders and the general public before starting to write the Care and Support Green Paper, in contrast to the usual situation when Government consults only after a Green Paper has been published," explains Alexandra Norrish, head of the Green Paper team at the Department of Health. <http://www.careandsupport.direct.gov.uk/>

²⁶ <http://politics.guardian.co.uk/whitehall/page/0,,678127,00.html>

²⁷ The legislative process. First Report of Session 2005-06; House of commons _ Select Committee on modernisation of the house of commons. HC1097

²⁸ There are a number of reasons why publication in draft for pre-legislative scrutiny is desirable. It allows thorough consultation on the Bill while it is still in a more easily amendable form, and makes it easier to ensure that both potential Parliamentary objections and stakeholder views are elicited. This can assist the passage of the Bill when it is introduced to Parliament at a later stage. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/publication_in_draft.aspx

²⁹ Select Committee on Modernisation of the House of Commons, The legislative process, 23 July 1997, HC 190 1997-98, par. 20

lement en het publiek³⁰. Er wordt niettemin aan de regering gevraagd om feedback te geven op de ontvangen bemerkingen³¹.

Voor witboeken bestaan er geen formele inhoudelijke of procedure richtlijnen (behalve de afspraken over command papers). Voor groenboeken en 'consultation documents' (vaak synoniemen) bestaan wel inhoudelijke of procedure richtlijnen, in de vorm van een consultatiecode.

3.3.3. Richtlijnen en integratie in procedures

Wat de Command papers betreft, zijn de richtlijnen opgenomen in een publicatie van het Cabinet Office³². De richtlijnen zijn zeer algemeen en betreffen vooral publicatie-procedures³³. De richtlijnen zijn niet bindend³⁴.

Enkele relevante onderdelen van de richtlijnen zijn:

- Er zijn geen duidelijke regels om te beslissen waarover precies een wit- of groenboek moet worden opgesteld. De richtlijnen bevatten enkel zeer algemene criteria. Met name moet een groen/witboek worden opgesteld als het antwoord op een van de onderstaande vragen³⁵ ja is: "Is it a consultation paper on proposed policies which might lead to future primary legislation (e.g. a Draft Bill) or a significant piece of delegated legislation?" "Does the document set out policies which might form the basis for a subsequent debate by either House?"
- De beslissing om een groen/witboek op te maken en voor bespreking te bezorgen aan het Parlement is de verantwoordelijkheid van een individuele minister. Wanneer het gaat om zaken "of strategic or sensitive policy significance", is een beslissing van de volledige regering vereist. Een groen/witboek "containing a major statement of Government policy" moet vooraf meegedeeld worden aan de regering voordat het wordt gepubliceerd. Er zijn geen criteria terzake vastgelegd.
- De richtlijnen bevatten enkele aandachtspunten voor de opmaak van een groen/witboek. Het betreft onder andere de tijdsplanning, het overleg met andere departementen (indien nodig) en de verplichte publicatie op het internet³⁶. Voor het

³⁰ "It is for the Government to decide whether or not to accept the Committee's recommendations for amendment". http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/publication_in_draft.aspx

³¹ The Committee and wider stakeholders will want to know how the Bill has changed as a result of pre-legislative scrutiny, so departments should have a list of changes available on introduction, perhaps in a narrative document accompanying publication of the final Bill. In some cases, for example where all the Committee's recommendations were accepted or where there is very little time, the Bill itself may be sufficient as a response. It is usual, however, for the Government to make a formal response to the Committee's report. The response should be published as a Command Paper. Copies should also be sent to the members of the former Committee. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/publication_in_draft.aspx

³² Cabinet Office (2006/2010). How to Publish a Command Paper: A guide to what is a Command Paper and the procedures for printing, publishing and presentation to Parliament. September 2006, revised May 2010. <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/how-to-publish-a-command-paper.pdf>

³³ "The procedure for publishing a Command Paper is the same, regardless of whether it is referred to as a White Paper, a Green Paper or a Command Paper".

³⁴ This advice takes the form of guidance and not set procedures as there is no one way to publish a Command Paper. There will be occasions where departments have to exercise judgment when assessing the significance of a Paper. This Guide aims to help departments to manage the publication of their Papers in the context of such decisions.

³⁵ Vragen die verband houden met groen/witboeken, er zijn meer vragen maar die hebben betrekking op andere types command papers.

³⁶ Alle Command Papers zijn te vinden op de Official Documents website (www.official-documents.gov.uk/).

consultatieproces, verwijzen de richtlijnen naar de consultation code. Er zijn geen inhoudelijke of opmaakrichtlijnen voor een groen/witboek (behalve naar formaat)³⁷.

Wat consultaties betreft, zijn de richtlijnen opgenomen in de code of practice on consultation³⁸, die verder uitgewerkt is in een consultatiehandleiding. De code is van toepassing op formele geschreven consultaties³⁹ vanwege departementen van de Centrale Overheid – en dus ook op Green Papers – en op gelijkaardige consultaties uitgeschreven door andere overheidsinstanties die de Code onderschreven hebben⁴⁰. De code wordt regelmatig geactualiseerd op basis van de opgedane ervaring (2000, 2004, 2008). De Code heeft geen juridische waarde maar geeft het algemeen beleid van de regering weer op het vlak van consultaties. De Code creëert geen engagement om over om het even wat te consulteren, en legt geen verplichting op om te consulteren. Of en waarover de overheid zal consulteren hangt naargelang het geval van de omstandigheden af (maar consultatie is in sommige gevallen wel wettelijk verplicht; de code is in dergelijke gevallen van toepassing op deze consultaties.). Ministers behouden bovendien een discretionaire bevoegdheid om af te wijken van de Code of om op een andere manier te consulteren dan via een formele, schriftelijke publieke consultatie⁴¹. Er wordt wel gevraagd om de keuze om anders te consulteren te motiveren.

Code of practice on consultation

De Code in het Verenigd Koninkrijk bevat samengevat volgende richtlijnen en aandachtspunten:

- **Wanneer consulteren?** Consultaties moeten plaatsvinden op een ogenblik dat de overheid over voldoende informatie beschikt om aan het publiek te toetsen en zodoende een effectieve en onderbouwde dialoog mogelijk te maken, maar moeten ook vroeg genoeg in het proces gebeuren zodat beïnvloeding van het beleidsresultaat nog mogelijk is. Beleidsverantwoordelijken moeten reeds vroeg in het planningsproces van een consultatie de Departmental Consultation Coordinator (zie verder) om advies vragen.
- **Waarover consulteren?** Een formele geschreven consultatie moet worden overwogen wanneer het maatregelen betreft met een significante impact op bedrijfsleven, de overheidssector, liefdadigheidsinstellingen, vrijwilligerssector of een specifieke sector. De Code vraagt wel om eerst na te gaan of reeds verzamelde informatie niet opnieuw kan gebruikt worden als die nog actueel en relevant is, en om te zoeken naar samenwerkingsopportuniteiten met andere departementen wanneer het thema's betreft die raakvlakken hebben. De Code suggereert om de "Departmental Consultation Coordinators"⁴² om advies te vragen over de noodzaak van een schriftelijke consultatie dan wel over de mogelijkheid om input te verkrijgen via alternatieve methoden.
- **Wie beslist om (publiek schriftelijk) te consulteren?** De Code stelt dat (publieke schriftelijke) consultaties veel aandacht kunnen krijgen van de media en het publiek, en vaak indicaties geven dat de overheid in een welbepaalde richting denkt. Dergelijke aspecten noodzaken vaak een politiek akkoord van de Minister. Soms is het nodig om een collectief ministerieel akkoord te verkrijgen. Dat is het geval als (1) het thema een grote beleidsuitdaging vormt, of waarschijnlijk hevige publieke commentaren of kritieken zal uitlokken; (2) het thema de be-

³⁷ There is no standard design and styling for Command Papers. All Command Papers must, however, be printed A4 size and in portrait presentation. Tables etc may be in landscape presentation, but the whole document must not be printed in landscape, even if the paper is bound along the long edge.

³⁸ <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

³⁹ De Code stelt dat het soms nodig kan zijn om voorafgaand aan de formele consultatie een informele dialoog op te zetten om initiële informatie in te winnen en een inzicht te verkrijgen in aspecten die in de formele consultatie aan bod moeten komen. Dergelijke informele consultaties vallen buiten het toepassingsgebied van de Code.

⁴⁰ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance>

⁴¹ bijvoorbeeld wanneer de overheid de stakeholders reeds in een zeer vroege fase wenst te betrekken (vóór een formele consultatie) of wanneer de scope van de consultatie zeer gericht is en een zeer gespecialiseerde betrokkenheid vereist.

⁴² Het netwerk van Consultation Coordinators wordt gemanaged door de Better Regulation Executive in het departement 'for Business Innovation&Skills'

leidsvoering van andere departementen beïnvloedt; of (3) het om thema's gaat die best op ministerieel niveau worden bediscussieerd. Het Cabinet Office adviseert of dergelijke procedure nodig is.

- **Tijdsduur van de consultatie?** Consultaties moeten minstens 12 weken duren⁴³. Langere termijnen kunnen overwogen worden indien haalbaar en zinvol, bv. als de consultatietermijn valt binnen een periode waarin geconsulteerde partijen zich moeilijk kunnen organiseren (bv. vakantie) of als de materie complex is. Mits motivering en ministeriële toestemming kan de termijn ook verkort worden (bv. urgentiemaatregelen of internationaal bindende deadlines).
- **Inhoud van consultatiedocumenten?** Consultatiedocumenten moeten duidelijk en vlot leesbaar zijn. Het consultatieproces moet duidelijk beschreven worden: welke stappen in de beleidsontwikkeling werden ondernomen vóór het consultatiedocument, hoe wordt het consultatieproces gevoerd en wat mag na het consultatieproces verwacht worden? Ook het doel moet duidelijk zijn: wat is reeds beslist (en valt dus buiten het doel van de consultatie) en waar is er nog ruimte om te wegen op de beleidsontwikkeling. Consultatiedocumenten moeten verder concrete vragen bevatten en in principe vergezeld zijn van een 'consultation stage Impact Assessment' (zie ook verder) die ingaat op mogelijke voorstellen en hun te verwachten kosten en baten. Inschattingen van de kosten en baten van de verschillende beleidsopties dienen integraal deel uit te maken van een consultatiedocument. De handleiding bij de Code bevat een soort sjabloon of inhoudstafel voor een consultatiedocument⁴⁴ (zie bijlage) en pleit ervoor om alleszins telkens een standaardtabel met basisinformatie op te nemen waardoor alle essentiële informatie onmiddellijk toegankelijk is en regelmatig geconsulteerde partijen vertrouwd raken met het format. Zo kunnen geïnteresseerde actoren onmiddellijk beoordelen of een consultatiedocument relevant is voor hen.
- **Wie consulteren?** Consultaties moeten altijd die partijen kunnen bereiken voor wie ze uitdrukkelijk bestemd en opgesteld zijn. Het is daarom volgens de Code essentieel dat geïnteresseerde of betrokken partijen reeds vroeg in het beleidsproces worden geïdentificeerd zodat het consultatiedocument inhoudelijk kan gefocust worden.
- **Hoe verspreiden?** De Code vraagt om proactief te werk te gaan bij de verspreiding van consultatiedocumenten. Men pleit ervoor om geïnteresseerde actoren zowel rechtstreeks te informeren als via intermediaire organisaties indien de actoren moeilijker bereikbaar zijn.
- **Wat doen met de verkregen informatie?** De Code vraagt om alle antwoorden zorgvuldig te analyseren (eerder kwalitatief dan kwantitatief), een goede samenvatting te voorzien van de reacties en aan te geven hoe de reacties de beleidsontwikkeling beïnvloeden. Deze informatie moet gepubliceerd worden vóór of gelijktijdig met een volgende actie in het beleidsontwikkelingsproces. Geconsulteerde partijen moeten van deze publicatie op de hoogte gebracht worden. De consultatiedocumenten moeten de contactgegevens van de Departmental Consultation Coordinator bevatten zodat geconsulteerde partijen kunnen reageren op de wijze waarop de consultatie is verlopen en suggesties kunnen doen om het consultatieproces te verbeteren. De departementen moeten de effectiviteit van hun consultaties monitoren. Ervaringen worden gedeeld tussen de Departmental Consultation Coordinators.

Green en White papers zijn zoals vermeld onderdeel van zgn. parlementaire pre-legislative scrutiny in het regelgevingsproces, maar het parlementaire pre-legislative scrutiny is slechts één onderdeel van de pre-legislative scrutiny die ook betrekking heeft op publieke consultatie van ontwerp regelgeving⁴⁵.

⁴³ De Code stelt dat wanneer een consultatie gepland wordt, het belangrijk is om stappen te ondernemen om mogelijk geïnteresseerde partijen hiervan op de hoogte te brengen en te sensibiliseren. Eventueel kan het consultatiedocument vóór de officiële lancering van de consultatietermijn worden bekendgemaakt zodat geconsulteerde partijen ten volle van de termijn kunnen gebruik maken om te reageren.

⁴⁴ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/drafting-consultation-document>

⁴⁵ Parliamentary pre-legislative scrutiny is only one part of pre-legislative scrutiny; members of the public may also wish to comment on the draft Bill. Even if the Bill is not formally scrutinised by a Committee there

In dat verband is het nuttig om het hele proces van de opmaak van regelgeving in het Verenigd Koninkrijk voor ogen te houden. Interessant is dat dit proces heel wat instrumenten bevat die ook in Vlaanderen bestaan of in de pijplijn zitten (zie verder).

Het regelgevingsproces start sinds het parlementair jaar 2007-2008 met de opmaak van een regelgevingsagenda (legislative programme). Die is (net zoals in Vlaanderen) bedoeld als een instrument voor een betere planning, transparantie en coördinatie⁴⁶. Een oproep aan de departementen (invitation for bids for legislation) gebeurt een jaar voordien. Een ontwerpversie van het programma wordt aan het einde van de lente gepubliceerd. Het finale Legislative Programme wordt aan het parlement bezorgd op het moment van de "Queen's Speech" aan het begin van de herfst (vergelijkbaar met de septemberverklaring in Vlaanderen). Het programma omvat, per thema, de voorgenomen regelgeving voor het komende jaar, samen met belangrijke andere maatregelen of documenten waarover een publieke consultatie zal worden georganiseerd. Opname van een item in het programma is geen garantie dat het ook daadwerkelijk zal worden gefinaliseerd in het betrokken jaar. De regering behoudt de flexibiliteit om te kunnen inspelen op dringende of onvoorziene prioriteiten. Bovendien wordt niet noodzakelijk alle voorgenomen regelgeving in het programma opgenomen⁴⁷.

De opmaak van het legislative programme gebeurt via een participatief proces. Dat proces slaat zowel op consultaties van het publiek als van het parlement. Consultatie van het publiek over het ontwerp van regelgevingsagenda wil stakeholders de kans geven om kennis te nemen van en opmerkingen te formuleren over het beleidsprogramma van de regering in zijn geheel. Het is geen alternatief voor consultaties tijdens het regelgevingsproces zelf⁴⁸. Daartoe moeten de departementen per item een korte beschrijving toevoegen van het doel en de noodzaak, het ontwerpprogramma publice-

is still enormous value to publishing it in draft for stakeholders and those who will be affected by the Bill, as it provide an extra opportunity for them to comment having seen how the legislation would work in practice. Departments may therefore wish to publish a consultation document or White Paper at the same time as, or before, the draft Bill. The Government is committed to publishing more of its Bills in draft before they are formally introduced to Parliament, and to submitting them to a Parliamentary Committee for Parliamentary pre-legislative scrutiny where possible. The Prime Minister and the Leader of the House of Commons have both indicated that they are keen to increase the number of Bills published in draft. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/publication_in_draft.aspx

⁴⁶ Publishing a Draft Legislative Programme encourages departments to engage more closely with stakeholders during preparation of the Bill, and is likely to aid Bill preparation by highlighting possible areas of difficulty at an earlier stage when there is still time to think through alternative options carefully. It also increases the pressure on the department to ensure that the Bill is ready on time. Departments will need to seek collective agreement for the policy proposed in the Bill earlier than they might have done in previous years – as only proposals that have been collectively agreed may be included in the Draft Legislative Programme. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/draft_legislative_programme.aspx

⁴⁷ De redden daarvoor moet worden opgenomen in de template die verder wordt besproken. Daarin staat: Please indicate whether there would be any reason why it could not be included in a published provisional programme, for example for reasons of commercial confidentiality.

⁴⁸ Consultation on the Draft Legislative Programme is not a substitute for departmental consultation on the detail of individual proposals, which may be taking place in parallel with that on the Draft Legislative Programme, or may already have been completed; the Draft Legislative Programme acts as a 'gateway' to departmental consultations on individual Bills, allowing those consultations to reach wider audiences and giving members of the public an opportunity to reflect and comment on the Government's programme as a whole. Conversely the Draft Legislative Programme will not reopen departmental consultations on the detail of individual proposals that have already closed – it will make clear which issues are still to be decided and where decisions have already been taken. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/draft_legislative_programme.aspx

ren op hun website, zich organiseren zodat zij kunnen reageren op vragen, alle opmerkingen registreren en een samenvatting opmaken van de reacties⁴⁹.

Daarnaast is er vroegtijdige interactie met het Parlement nodig voor de opmaak van het legislative programme. Immers, in het Verenigd Koninkrijk lijkt de planning van de parlementaire werkzaamheden veel sterker uitgebouwd dan in Vlaanderen: voorgenomen regelgeving moet dingen naar ruimte op de parlementaire agenda ("bid for a slot"; "bidding for legislative time")⁵⁰. Hiervoor bestaat een specifieke procedure⁵¹. De onderbouwing van de vraag naar nieuwe of aangepaste regelgeving moet gebeuren op basis van een template⁵². Die moet op max. 3-4 pagina's informatie geven over onder meer de behoefte aan de nieuwe regelgeving, het nastreefde effect, de beleidsruimte, eventuele externe deadlines, de mogelijke kosten en neveneffecten, de voorgenomen consultaties⁵³ en een planning (tijdschema). Die template is dus vergelijkbaar met de "roadmaps" die op Europees niveau in voege zijn en met de regelgevingsagenda 2.0 die op Vlaams niveau in de pijplijn zit (zie verder).

Om te bepalen welke regelgeving in aanmerking komt voor parlementaire tijd, worden enkele criteria gebruikt waaronder de vraag of de regelgeving nodig is (en de doelstellingen niet beter anders worden gerealiseerd dan via 'primary legislation'), het politieke belang en de urgentie, de kwaliteit van het voorbereidende werk, en ook de vraag of er

⁴⁹ Bill teams will be asked to contribute a short description of their proposed Bill and its benefits for inclusion in the Draft Legislative Programme, and to provide background briefing about their Bill prior to publication of the Draft Legislative Programme. Departments will be asked to publicise the Draft Legislative Programme on their websites and to draw it to the attention of their wider stakeholders. There are likely to be statements and debates in Parliament, as well as deliberative events with members of the public and key stakeholders across the country. Bill teams should ensure that departmental press offices are ready to handle any inquiries as a result of the Bill being announced in the Draft Legislative Programme. Bill teams should keep a record of all comments received about their Bill during the consultation period on the draft legislation programme, as they will be asked to contribute to a summary of responses to be published alongside the Queen's Speech. <http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/draft-legislative-programme.aspx>

⁵⁰ Legislation Committee will assess these bids on their political importance, urgency and state of preparation. It will then make recommendations to Cabinet on the content of the legislative programme, and give drafting authority to successful bids in the New Year. Late bids for legislation can be made, but will need to have a strong case for inclusion in the programme, as this may be at the expense of another Bill. Legislation Committee will review the programme throughout the year and this may result in a Bill being deferred to a later session if higher priorities emerge or if it is unlikely to be ready on time. <http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/draft-legislative-programme.aspx>

⁵¹ Departments must bid for a slot in the legislative programme for any Bills they wish to introduce. The Legislation Committee will assess bids on their political priority and state of readiness and then advise Cabinet on the contents of the programme. The programme will be reviewed in preparation for publication of the Draft Legislative Programme, and again in the run up to the Queen's Speech, in the light of any emerging bids and progress in preparing those Bills already in the programme. Late bids must have a very strong case, as other Bills are likely to have to be dropped to accommodate them.

Ministers should not make a public commitment to legislate in the forthcoming session of Parliament unless or until this has been agreed by Legislation Committee. The Government's announcement of its intention to legislate on a particular issue will normally be made as part of the Draft Legislative Programme or the Queen's Speech. Prior to this, Ministers should use the standard wording that they intend to legislate "when parliamentary time allows" (and then only if the policy content has already been collectively agreed).

⁵² Future legislative requirements template for bidding for bills. Zie ook de guidance on information to be provided in support of each bid. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/202546/bidding_template.doc

⁵³ Describe any consultation you are planning, including pre-legislative scrutiny. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/202546/bidding_template.doc

voor de betrokken regelgeving al een eerder consultatieproces (cf. groen/witboek) heeft plaatsgevonden⁵⁴.

Bij de voorbereiding van de voorgenomen regelgeving zelf moet in geval van een belangrijke impact een reguleringsimpactanalyse worden opgemaakt (zie kader). Interessant is dat de RIA ingebed is in het regelgevingsproces door de verplichting om in fases te werken (cf. de pre-RIA en de finale RIA in het nieuwe Vlaamse systeem). Met name wordt in het Verenigd Koninkrijk achtereenvolgens gewerkt met een “development stage Impact Assessment”, een “options stage Impact Assessment” en een “final Impact Assessment”.

- De “development stage Impact Assessment” is een document dat het beleidsprobleem definieert, de feiten en argumentatie bevat voor overheidstussenkomst, en de doelstellingen en mogelijke beleidsopties identificeert. In de meeste gevallen gaat hieraan een informele of interne consultatie vooraf. Er is een formele koppeling met de template die moet gebruikt worden in het kader van “bids” voor het “legislative programme” (cf. supra). Met name moet in die template de informatie uit de development stage Impact Assessment worden overgenomen, of moet die worden toegevoegd⁵⁵. Bovendien moet in die template een planning worden opgenomen voor de afwerking van de RIA⁵⁶.
- Een “options stage Impact Assessment” bevat een verdere uitwerking en verfijning van beleidsopties, en een analyse en vergelijking van de effecten (kosten, baten, kostenbatenverdeling, andere belangrijke effecten) van deze opties. Voor deze RIA is er een verplichting om die te publiceren als onderdeel van een publieke consultatie. Hier is er een formele koppeling met de consultatiecode. Die bepaalt in deel 3.3 dat de analyse van kosten en baten van beleidsopties een integraal onderdeel moeten uitmaken van consultaties, en dat indien beschikbaar een “options stage Impact Assessment” (soms ook “consultation-stage Impact Assessment” genoemd) moet worden toegevoegd aan het consultatiedocument.
- De “final Impact Assessment” moet rekening houden met de resultaten van de consultatie en moet de “full evidence base” bevatten ter onderbouwing van de gekozen beleidsoptie. Voor die beleidsoptie moeten ook enkele specifieke effecten meer in kaart worden gebracht⁵⁷, en moet worden aangegeven of, wanneer en hoe het beleid (en de RIA) zal worden geëvalueerd (zgn. post-legislative scrutiny). De “final Impact Assessment” moet publiek worden gemaakt als onderdeel van het regelgevingsdossier op het moment dat de voorgenomen regelgeving als ontwerp wordt gepubliceerd of wanneer die wordt ingediend in het parlement⁵⁸.

Het regelgevingsdossier zelf bestaat uit o.a. (1) een “memorandum” dat de voorgenomen regelgeving samenvat en andere belangrijke informatie bevat. Hiervoor bestaan een sjabloon (vergelijkbaar met dat van een nota aan de Vlaamse regering in Vlaande-

⁵⁴ “Whether the Bill has previously been published in draft for consultation and pre-legislative scrutiny: While publication in draft does not guarantee a place in the following year’s programme, it is a factor that Legislation Committee will look on favourably”

⁵⁵ A [development stage Impact Assessment](http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/impact_assessment.aspx#4) must be submitted alongside any bids for legislation. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/impact_assessment.aspx#4

⁵⁶ Please indicate the timetable for completing and updating any Impact Assessment, allowing for consultation as necessary. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/202546/bidding_template.doc

⁵⁷ various Specific Impact Tests such as competition, small firms, environment, carbon... http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/impact_assessment.aspx#4

⁵⁸ The final Impact Assessment must be made available alongside Bills published in draft for pre-legislative scrutiny or introduced to Parliament. The Impact Assessment will need to be updated during Parliamentary passage to reflect any amendments made to the Bill, and when a revised version is published on entry to the second House. http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/impact_assessment.aspx#4

ren)⁵⁹. De nota moet o.a. een korte samenvatting van de “final Impact Assessment” bevatten en een vermelding van de consultaties die hebben plaatsgevonden, (2) de voorgenomen regelgeving, (3) de memorie van toelichting (“Explanatory Notes”) en (4) de Impact Assessment.

Impact Assessment in het Verenigd Koninkrijk⁶⁰

In the eyes of central Government, Impact Assessment is (1) a continuous process to help the policy-maker fully think through and understand the consequences of possible and actual Government interventions in the public, private and third sectors; and (2) a tool to enable the Government to weigh and present the relevant evidence on the positive and negative effects of such interventions, including by reviewing the impact of policies after they have been implemented. Impact Assessments are generally applicable to all central Government interventions affecting the private sector, the third sector and public services, regardless of source: domestic or international. Their preparation and publication ensure that those with an interest understand and can challenge: (1) why the Government is proposing to intervene; (2) how and to what extent new policies may impact on them; and (3) the estimated costs and benefits of proposed and actual measures. They also give affected parties an opportunity to identify potential unintended consequences. As the Government aims to intervene only when necessary and since most policy objectives can be achieved through a range of options, the Government's aim is to identify proposals that best achieve its objectives while minimising costs and burdens.

An Impact Assessment must be produced for any proposal with a significant impact on business, the third sector or the environment, or which imposes costs of more than £5m on the public sector. This means an Impact Assessment needs to be completed for all forms of intervention (including primary or secondary legislation as well as codes of practice or guidance) where the Department or regulator considers that the effect will be to increase or decrease costs. Where a Bill contains several different policies, an Impact Assessment must be completed for each policy in the Bill. In the very small number of cases where a Impact Assessment is not required, departments must first agree this approach with the Better Regulation Executive in BERR.

Central Government policy is also that Impact Assessments are needed for proposals that are not regulatory in source but nevertheless impose costs on *public sector* or third-sector organisations that deliver public services. However, a proportionate approach should be used. An Impact Assessment should also be prepared when a Department is seeking collective agreement within Government on what the UK's negotiating position should be on an EU proposal.

An Impact Assessment is an analysis of the likely impact of a range of possible options for implementing a policy change. An Impact Assessment must set out the risk or problem to be addressed and the options available – assessed against a ‘do nothing’ option and any non-legislative or non-regulatory options, such as Codes of Practice, industry standards or information campaigns. It must also set out the likely costs and benefits of each option. Its aim is to answer the question ‘Is this the best way of achieving the objective?’

The Impact Assessment is *not* just about regulatory burden. It goes much wider than this, and includes specific assessments on: competition, small firms, legal aid, sustainable development, carbon, “other” environment, health, human rights and rural proofing, as well as the Equality Impact Assessment which is required by law. Detailed guidance on how to carry out each of these specific impact assessments, including the Equality Impact Assessment, is provided as part of BRE's Impact Assessment toolkit. For all primary legislation from the 2009-10 session (and for all secondary legislation from the 2008-09 Parliamentary session), rather than simply applying new legislation to all businesses unless there is a compelling case otherwise, the Government has committed to looking more actively at ways to offer flexibility for small firms (of 20 employees or less and a turnover below £2.8million). Consideration must therefore be given to devising practical exemptions at the policy development stage, e.g. can small firms be exempted from new regulatory requirements or subject to simpler enforcement, such as reduced

⁵⁹ http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/123962/memo_template.doc

⁶⁰ <http://bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance>;
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/page44077.html/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/page44077.html>

paperwork or inspection requirements, so as to avoid imposing a disproportionate burden on smaller businesses. 14.18 The details of any targeted approach for small firms (or the reasons why this was not possible) should be included in the Impact Assessment, and summarised in the Explanatory Notes. The Government has also agreed that where a more flexible approach is not possible for legal or policy reasons, it will work with small firms to design specific non-legislative approaches for them, such as simplified guidance and forms. The Better Regulation Executive is preparing more detailed guidance on considering possible exemptions/greater flexibility for small firms.

An Impact Assessment should be *proportional* to the likely impact of the proposal. If it is likely to affect only a few firms or organisations, or many firms or organisations but only to a very small degree, and/or the costs and benefits are likely to be very small, then the Impact Assessment should be quite short. Where the impact will be substantial, more data and analysis will be required.

The *development stage Impact Assessment* will define the policy problem, set out the evidence and the rationale for Government intervention, and identify policy objectives and options (legislative and non-legislative) for achieving them, with some testing of options through informal or internal consultation. As work continues, options will then be refined, including refined estimates of costs, benefits and risks (including for individual sectors), any unintended consequences and indirect costs and how they will be addressed, and any distributional impacts, e.g. transfers of income or redistribution of opportunities. This is the *options stage Impact Assessment* which should be published as part of a public consultation. The *final Impact Assessment* should reflect the responses from any consultation and include further information and analysis, particularly relating to the costs and benefits of the policy proposal, together with clear recommendations. It should include the full evidence base supporting the chosen policy option and explain why this represents a fair and reasonable view of the expected costs, benefits and impacts, highlighting any assumptions that have been made and any assumptions that have been changed as a result of consultation. It should set out specific impacts of the proposal using the various Specific Impact Tests such as competition, small firms, environment, carbon. And it should set out when the policy will be reviewed to establish the actual costs and benefits (see also post-legislative scrutiny). The final Impact Assessment should be accompanied by a signed declaration by the responsible Minister that it represents a fair and reasonable view of the expected costs, benefits and impacts of the policy, and that on the basis of the available evidence the benefits justify the costs. A very brief summary of the Impact Assessment, and in particular the carbon assessment, must be included in the Explanatory Notes to the Bill.

3.4. Europese Commissie

3.4.1. Situeren

De praktijk bij de Europese Commissie vertoont opvallende parallellen met de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Het gebruik van groenboeken en witboeken in Europa is immers overgenomen van het Verenigd Koninkrijk, terwijl de legislative programme in het Verenigd Koninkrijk dan weer geïnspireerd is op het sterk uitgebouwde Europese planningsproces voor beleid en regelgeving.

Officiële definities van groen- en witboeken, neergelegd in regelgeving, bestaan ook op Europees niveau niet. Er zijn dan ook verschillende omschrijvingen terug te vinden⁶¹, die echter min of meer op hetzelfde neerkomen: Een groenboek is een door de Euro-

⁶¹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_nl.htm; http://eur-lex.europa.eu/fr/editorial/abc_c04_r1.htm; <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dpuzp5zyp/groenboek>; http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_nl.htm; http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_nl.htm; http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm Manual of operating procedures of the Commission (interne Commissie Website).

pese Commissie gepubliceerd document dat tot doel heeft over een bepaald onderwerp een Europese discussie te bevorderen door de betrokkenen te verzoeken om op basis het groenboek aan een raadplegings- en overlegprocedure deel te nemen. Een groenboek is dus zowel een reflectiedocument (een analyse en eerste verkenning voor een domein waarvoor een nieuw beleids- of regelgevend kader wordt gezocht.) als een publiek consultatiedocument (een vraagstelling) en een democratiseringsinstrument⁶². Doelgroepen van die consultatie zijn zowel de lidstaten als belanghebbende organisaties als individuele burgers wiens mening wordt gezocht⁶³.

Soms liggen groenboeken ten grondslag aan een witboek waarin reeds duidelijk de richting wordt aangeven voor een beleid of regelgevend kader⁶⁴. Een witboek is dus een communicatiemiddel waarin de Europese Commissie de strategie uiteenzet en voorstellen doet om een bepaald doel te bereiken, dat ten dele ook de bedoeling heeft om reacties uit het Europese veld te krijgen. Deze reacties kunnen dan worden meegenomen bij het uiteindelijke voorstel van richtlijn of actieprogramma, dat aan de Raad en het Europees Parlement wordt voorgelegd.

3.4.2. Praktijk en beleid

Maar ook bij de Europese Commissie is de praktijk uiteenlopend⁶⁵. Sommige officiële documenten (bv. sommige mededelingen) zijn de facto te beschouwen als een groenboek of witboek zonder dat ze uitdrukkelijk zo worden genoemd⁶⁶. In veel gevallen wordt een groenboek niet gevolgd door een witboek. Het verdere traject wordt vaak in het groenboek zelf opgenomen en kan de uitwerking van een witboek zijn⁶⁷, maar bv. ook de organisatie van een publieke hoorzitting⁶⁸, een mededeling van de Commissie⁶⁹, een syntheserapport⁷⁰, enz. Omgekeerd zijn er veel witboeken waaraan geen groenboek is vooraf gegaan. En aan groenboeken gaan niet zelden consultaties *vooraf*⁷¹. De

⁶² Handbook of European Union : institutions and policies / by Nicholas Moussis. Rixensart : European Study Service, 1998

⁶³ Dictionnaire de l'Union européenne / Christophe Degryse ; préface de Paul Collowald. Bruxelles : De Boeck, 2007.

⁶⁴ J.-L. Sauron, Droit communautaire et décision nationale, Librairie juridique de référence, 1998, p 21.

⁶⁵ Zie voor een lijst van alle groenboeken en witboeken: http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_nl.htm en http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm

⁶⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht, COM(2001) 398 definitief, 11 juli 2001. Deze mededeling kan met een groenboek worden gelijkgesteld.

⁶⁷ Bijvoorbeeld Groenboek over "Europees ruimtevaartbeleid", COM(2003) 17 definitief, 23 januari 2003 dat op blz. 8 voorziet dat er een witboek zal worden opgesteld : "Op basis van de antwoorden van de betrokken partijen op de gestelde vragen kan vervolgens een actieplan worden opgesteld («Witboek»)". Dat is ook effectief gebeurd, getuige het Witboek "De ruimtevaart, een nieuwe Europese grens voor een uitbreidende Unie – een actieplan voor de uitvoering van het Europese ruimtevaartbeleid", COM(2003) 673 definitief, 11 november 2003

⁶⁸ Bijvoorbeeld Groenboek over "Procedurale waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie", COM(2003) 75 definitief, 19 februari 2003 dat op blz. 6 stelt dat "de Commissie voornemens is in 2003 een openbare hoorzitting te organiseren over procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie."

⁶⁹ Bijvoorbeeld Groenboek over "De bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten", COM(1996) 483 definitief, 16 oktober 1996 dat uitgemond is in een mededeling van de Commissie van 18 november 1997 (COM(97) 570 definitief, niet gepubliceerd in Publicatieblad)

⁷⁰ Bijvoorbeeld Groenboek over "Gebruiksmodellenbescherming in de interne markt", COM(95) 370 definitief, 19 juli 1995 heeft geleid tot een syntheserapport van de reacties op het groenboek. Zie hiervoor SEC(2001) 1307, 1 maart 2001.

⁷¹ Zo hebben bijvoorbeeld intensieve consultaties van betrokken stakeholders over de wijze van de invoering van een munteenheid plaatsgevonden alvorens het groenboek (COM(1995) 333) werd uitgewerkt.

verklaring is wellicht dat de Europese praktijk heel wat alternatieven kent met gelijkaardige doelstellingen als een witboek of groenboek, zoals formele consultaties (adviescomités, testpanels, ad hoc raadplegingen, on-line consultaties) en consultatiedocumenten, informele workshops of conferenties, mededelingen (Communications), Commission Staff Working Papers, enz.⁷² Er blijken geen duidelijke regels, richtlijnen of afspraken te zijn die het gebruik (verplicht of niet, fase, opvolging, verdere verloop in de procedure), de structuur of de inhoud van een groenboek/witboek regelen (behalve over het maximaal aantal pagina's: 15⁷³). Ook intern is er geen document of reglement dat het gebruik van groen/witboeken regelt. De reden is dat de Europese Commissie geen voorstander is van formele regelingen van raadplegingsprocedures omdat die de gewenste flexibiliteit in de weg kunnen staan.

Wanneer naar de praktijk wordt gekeken, kunnen voor groenboeken althans, enkele gemeenschappelijke kenmerken worden vastgesteld die tot op zekere hoogte ook gelden voor witboeken⁷⁴:

- Alle groenboeken zijn documenten uitgaande van de Europese Commissie, maar de Commissie kan ook beslissen een groenboek op te stellen op vraag van andere Europese instellingen⁷⁵.
- Alle groenboeken hebben tot doel om de analyse van de Commissie ten aanzien van een concrete vraag weer te geven (reflectie) én een debat op te starten tussen geïnteresseerde personen (consultatie).
- Meestal wil men in een groenboek de complexe aspecten van een belangrijk probleem in kaart brengen en hiervoor oplossingen aanreiken. In het merendeel van de groenboeken zet de Commissie het bestaande rechtssysteem uiteen om vervolgens de noodzakelijke hervormingen te belichten. Niet zelden wordt een groenboek ook gebruikt als een 'impulsinstrument' om de 'sense of urgency' voor Europese actie in een specifiek domein duidelijk te maken als aanjager of motor van initiatieven.
- Alle groenboeken hebben tot doel op officiële wijze reacties en meningen van geïnteresseerde partijen te verzamelen. De meeste groenboeken stellen expliciete vragen (zonder dat ze beperkend bedoeld zijn), maar het aantal en de concreetheid ervan kunnen sterk verschillen. De gestelde vragen richten zich in principe tot alle geïnteresseerde partijen, ongeacht hun kwalificatie. Soms identificeert de Commissie de beoogde respondenten, zonder andere partijen uit te sluiten. De geadresseerden kunnen dis variëren van groenboek tot groenboek, afhankelijk van het behandelde thema.

Een ander voorbeeld is het groenboek over "het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij" (COM(1995) 382). Voor de opmaak van het groenboek "Europees sociaal beleid – opties voor de Unie" (COM(93)551 def) organiseerde de Commissie een oproep gelanceerd in het Publicatieblad, enz..

⁷² Voor enkele voorbeelden, zie bv. http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/future-policy/consultation/index_en.htm

⁷³ Documents (including annexes) must be concise and must not exceed 15 pages (15 000 characters, see [SEC\(2006\)1489](#) and [SEC\(2004\)638](#)) This rule also applies to green papers, white papers and Commission communications.

⁷⁴ Delphine Dero-Bugny, "Le livre vert" de la commission Européenne" Revue trimestrielle de droit Européen, 41, jan-mars 2005, 81-104.

⁷⁵ Het groenboek bijvoorbeeld "betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht" spruit voort uit een vraag van de Raad. COM(2002) 196, 19 april 2002

- De consultatie in het kader van een groenboek is beperkt in de tijd. Er wordt altijd een limietdatum vooropgesteld, tegen dewelke schriftelijke reacties aan het bevoegde Directoraat-Generaal moeten worden overgemaakt.
- De overgemaakte insteken binden de Commissie juridisch niet. Het staat de Commissie m.a.w. vrij er al dan niet rekening mee te houden bij de uittekening van haar beleid.

De uiteenlopende praktijk en het onbestaande juridische statuut nemen niet weg dat het gebruik van wit- en groenboeken door de Europese Commissie wordt gezien als een belangrijk instrument (naast andere) om de transparantie en kwaliteit van de besluitvormingsprocessen en van de daaruit voortvloeiende Europese regelgeving te verbeteren. Om die reden is het gebruik van wit- en groenboeken – wanneer ze worden gebruikt – ingebed de Europese besluitvormingsprocedures (zie hierna). Bovendien werden ook op Europees niveau zgn. minimumnormen voor consultaties uitgewerkt, die ook van toepassing zijn op consultatiedocumenten zoals groenboeken.

3.4.3. Richtlijnen en integratie in procedures

Wat de Europese besluitvormingsprocedure, is het de praktijk dat groenboeken en witboeken in het werkprogramma van de Commissie vermeld en aan het College van Commissarissen ter goedkeuring voorgelegd moeten worden. Dit onderstreept dat er van groen- en witboeken toch een zeker inhoudelijk en politiek gewicht uitgaat. De keuze voor het gebruik van groen/witboeken wordt echter dossiergebonden beslist door het College. Beslissingen terzake zijn m.a.w. onderdeel van de politieke strategie en worden genomen in functie van o.a. de inhoud (vnl. belangrijke beleidsinitiatieven of politiek gevoelige dossiers) maar ook van de planning van het verdere verloop van het besluitvormingsproces (zie verder). Raadpleging van het Parlement over groenboeken, witboeken of mededelingen is niet verplicht. De praktijk is wel dat de Commissie ze overmaakt aan het parlement, dit ook in uitvoering van het interinstitutioneel akkoord tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement⁷⁶. Dergelijke documenten worden vervolgens verwezen naar het verantwoordelijke comité in het Parlement, dat daarover op eigen initiatief een rapport kan opmaken en eventueel een standpunt kan innemen⁷⁷. Eenzelfde regeling geldt ten aanzien van het Economisch en Sociaal Comité (ESC)⁷⁸.

Het Witboek "Europese Governance"⁷⁹ en de Mededeling van de Commissie over betere regelgeving⁸⁰ hebben geleid tot een vrij fundamentele herziening van de manier

⁷⁶ Zie punt 12 en 13 van de [Framework Agreement](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0366+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-1) on relations between the European Parliament and the Commission van 20 oktober 2010.

⁷⁷ In accordance with [Rule 112\(2\)](#) of Parliament's rules of procedure, documents of this kind are referred to the committee responsible, which may propose that an own-initiative report be drafted ([Rule 45](#)). The usual parliamentary procedures apply (designation of a rapporteur, discussion and vote in committee, debate and vote in plenary). The Commission Members concerned have to assess whether it is politically appropriate to make a formal request for Parliament's opinion on the proposals.

⁷⁸ The Council, the Commission and the European Parliament may consult the EESC whenever they consider it appropriate. The Commission may also send it non-legislative documents (for example, communications, Green Papers, White Papers, etc.) to obtain the reactions of the economic and social groups represented on the Committee before embarking on the legislative procedure.

⁷⁹ COM(2001) 428 definitief, 25 juli 2001 Dit witboek over Europese governance ging over de manier waarop de Unie omgaat met de bevoegdheden die haar zijn toegekend. In het Witboek wordt voorgesteld het besluitvormingsproces opener te maken om meer mensen en organisaties te betrekken bij de tot-

waarop beleid en regelgeving tot stand komt. Hierna worden de belangrijkste vernieuwingen besproken die ook voor de problematiek en de situering van groen- en witboeken relevant zijn:

1. de integratie van raadpleging in alle initiatieven van de Commissie;
2. de verbetering van de efficiëntie en transparantie van de plannings- en programmeringscyclus.
3. de invoering van een systeem van impactanalyse;

We overlopen deze hierna.

(1) De Europese Commissie streeft naar een cultuur van raadpleging en dialoog en de overname ervan door alle Europese instellingen. Raadpleging alvorens wetgeving voor te stellen draagt er volgens de Commissie toe bij dat met alle belangen rekening wordt gehouden en dat de kwaliteit van de regelgeving verbetert⁸¹. Raadpleging verplicht de Commissie echter niet de mening van een of andere stakeholder te volgen. De Commissie blijft verantwoordelijk voor de wetgevingsvoorstellen en al de beleidsbeslissingen blijven het resultaat van beraadslaging binnen de Commissie.

Het scheppen van een raadplegingscultuur kan volgens de Commissie niet worden bereikt door wettelijke regels die zouden leiden tot onnodige starheid en vertraging van de goedkeuring van bepaalde beleidsmaatregelen. In plaats daarvan stelde de Commissie in haar witboek "European Governance" dat de grondslag ervoor moet worden gevormd door een gedragscode waarin minimumnormen worden vastgelegd, en waarin wordt beschreven waarover raadplegingen moeten worden gehouden, wanneer en hoe. Deze normen hebben tot doel om de kwaliteit, coherentie en efficiëntie van consultaties te verbeteren⁸², de transparantie te waarborgen en betere verantwoording af te leggen over de resultaten van consultaties aan de geraadpleegde organen en actoren. De Commissie erkent dat consulteren tijd vergt, maar rekent erop dat investeren in goede raadpleging in een vroeg stadium kan zorgen voor betere wetgeving die sneller wordt goedgekeurd en gemakkelijker kan worden toegepast en uitgevoerd⁸³.

De minimumnormen voor raadpleging werden samen het actieplan voor betere regelgeving verspreid via mededeling die zelf ter raadpleging werd voorgelegd⁸⁴, en uitein-

standkoming en de uitvoering van het EU-beleid. Het witboek pleit voor meer openheid, verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen.

⁸⁰ COM(2002) 275 definitief, 5 juni 2002

⁸¹ Consulting those who will be affected by a new policy or initiative and those who will implement it is an essential tool for producing high quality and credible policy proposals. Consultation helps to ensure that policies are effective and efficient, and it increases the legitimacy of EU action from the point of view of stakeholders and citizens.

⁸² De Commissie verwijst bv. naar het risico te verminderen dat beleidsmakers slechts naar één kant van de zaak luisteren of dat bepaalde groepen bevoorrechte toegang verwerven op grond van sectorspecifieke belangen of nationaliteit, hetgeen volgens de Commissie onmiskenbaar een zwakke plek was van de methode van ad hoc raadplegingen

⁸³ COM(2002) 275 definitief, 5 juni 2002

⁸⁴ COM(2002) 275 definitief, 5 juni 2002. De Commissie wijst erop dat de uitbreiding van de raadpleging voorafgaande aan haar wetgevingsvoorstellen de aan het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's gedane toezeggingen om waar nodig vóór de uitoefening van haar initiatiefrecht advies in te winnen, en de specifieke rol van de sociale partners onverlet laat (artikelen 138 en 139 van het EG-Verdrag).

delijk eind 2002 aangenomen⁸⁵. Ze worden in de onderstaande kader kort samengevat en gelden ook voor consultaties n.a.v. groenboeken of witboeken.

Europese minimumnormen voor raadpleging

Algemene beginselen

Deelnemers. Uitgangspunt is een brede participatie in elke fase van de besluitvorming. Dit impliceert een zo ruim mogelijke raadpleging over de belangrijkste beleidsinitiatieven, in het bijzonder voor wetgevingsvoorstellen.

Openheid en verantwoordingsplicht. Het door de Commissie gevoerde overleg dient transparant te zijn zowel ten aanzien van de rechtstreeks betrokken partijen als voor het publiek. Er moet duidelijk worden gemaakt welke problematiek wordt onderzocht; welke mechanismen voor de raadpleging worden toegepast; wie wordt geraadpleegd en waarom; welke factoren van invloed zijn op de formulering van het beleid. Voor organisaties die participeren, moet duidelijk zijn welke belangen zij vertegenwoordigen; en in welke mate zij die vertegenwoordigen. Zij moeten feedback krijgen over hun opmerkingen.

Doelmatigheid. De raadpleging moet in een zo vroeg mogelijke fase plaatsvinden. Partijen moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van het beleid in een fase waarin zij nog van invloed kunnen zijn op de formulering van de belangrijkste doelstellingen, de toe te passen methoden, de prestatie-indicatoren en, zo nodig, de eerste grote lijnen van dat beleid.

Samenhang. Het raadplegingsproces moet mechanismen inzake feedback, evaluatie en analyse bevatten.

Minimumnormen

*Duidelijkheid omtrent het voorwerp van de raadpleging*⁸⁶. Iedere communicatie in het kader van de raadpleging moet duidelijk, kort en krachtig zijn en moet alle nodige informatie bevatten om de standpuntbepaling van de partijen te vergemakkelijken. De informatie in publiciteits- en raadplegingsdocumenten moeten de volgende elementen te bevatten :

- een samenvatting van de context, het toepassingsgebied en de doelstellingen van de raadpleging, met inbegrip van een beschrijving van de specifiek te bespreken problematiek of van vraagstukken die van bijzonder belang zijn voor de Commissie;
- eventueel details betreffende hoorzittingen, vergaderingen of conferenties;
- adressen en verdere gegevens van de contactpunten en informatie over de termijnen;
- toelichting over de manier waarop de Commissie de bijdragen behandelt, de te verwachten feedback en details omtrent de volgende fasen van de beleidsontwikkeling;
- verwijzingen naar desbetreffende documentatie indien deze niet in de bijlage is opgenomen (zo nodig met werkdocumenten van de diensten van de Commissie).

*Doelgroepen van de raadpleging*⁸⁷. Om een billijke raadpleging te garanderen moeten volgende partijen bij het raadplegingsproces worden betrokken: de partijen die betrokken zijn bij een bepaald beleid; die welke zullen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid of de organen die door hun opmerkingen rechtstreeks betrokken zijn bij het beleid. Bij het vaststellen van de bij de raadpleging betrokken partijen dient de Commissie tevens rekening te houden met de volgende elementen: de bredere impact van het beleid op de andere beleidsterreinen; de behoefte aan specifieke ervaring, deskundigheid of technische kennis; de behoefte om zo nodig niet-georganiseerde belangen bij de raadpleging te betrekken; de bijdragen van deelnemers bij eerdere raadplegingen; de behoefte aan een passend evenwicht tussen de vertegenwoordigers van sociale en economische actoren, grote en kleine organisaties of bedrijven, grotere categorieën en specifieke doelgroepen, organisaties in de Europese Unie en in de niet-lidstaten⁸⁸.

⁸⁵ Mededeling van de Commissie, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, COM(2002) 704 definitief, 11 december 2002

⁸⁶ Minimum Standard A Provide consultation documents that are clear, concise and include all necessary information

⁸⁷ Minimum Standard B Consult all relevant target groups

⁸⁸ Wanneer er reeds een formeel of gestructureerd raadplegingsorgaan bestaat dient de Commissie de nodige stappen te ondernemen om te garanderen dat de samenstelling van dit orgaan overeenstemt met

*Bekendmaking*⁸⁹. De nodige informatie moet via gepaste communicatiekanalen worden verstrekt met het oog op de bewustmaking van het grote publiek. Zonder andere communicatieinstrumenten uit te sluiten moeten alle openbare raadplegingen steeds op internet worden gepubliceerd en worden aangekondigd op een uniek toegangspunt (single access point⁹⁰).

*Termijnen*⁹¹. Het publiek en de betrokken partijen moeten steeds voldoende tijd krijgen om hun deelname aan raadplegingen voor te bereiden. Er wordt een minimumtermijn van 8 weken vooropgesteld voor de ontvangst van antwoorden bij schriftelijke openbare raadplegingen en een termijn van 20 werkdagen voor het bijeenroepen van vergaderingen. In dringende gevallen of wanneer de betrokken partijen reeds voldoende tijd hebben gehad om hun standpunt te bepalen, kan deze periode worden ingekort. De raadplegingsperiode moet meer dan acht weken bedragen wanneer dat noodzakelijk is voor bv. de Europese of nationale organisaties om hun leden te raadplegen teneinde een geconsolideerd standpunt te kunnen innemen; het specifieke karakter van een bepaald voorstel (bijvoorbeeld wegens de diversiteit van de betrokken partijen of de complexe aard van de betreffende kwestie); of de belangrijkste verlofperiodes.

*Ontvangstbevestiging en feedback*⁹². Aan de deelnemers moet een ontvangstbevestiging worden toegezonden. De resultaten van de openbare raadpleging moeten worden verspreid via websites die verbonden zijn met het uniek toegangspunt op internet. Naargelang van het aantal bijdragen en de beschikbare middelen kan de ontvangstbevestiging verschillende vormen hebben⁹³. De bijdragen worden bekendgemaakt op het enig toegangspunt. Er moet een adequate feedback worden verschaft aan het grote publiek en aan de partijen die op de raadpleging hebben gereageerd⁹⁴.

Ook na 2002 heeft de Commissie in diverse mededelingen haar beleid op het vlak van consultatie bevestigd en versterkt⁹⁵. Consultatie werd trouwens in het Verdrag van Lisabon ingeschreven als een verplichting⁹⁶ (voor consultaties van sociale partners gel-

de sector die het vertegenwoordigt. Indien dit niet het geval is dient de Commissie na te gaan hoe kan worden gegarandeerd dat alle belangen in aanmerking worden genomen (bijvoorbeeld door andere vormen van raadpleging).

⁸⁹ Minimum Standard C Ensure sufficient publicity and choose tools adapted to the target group(s)

⁹⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_nl.htm

⁹¹ Minimum Standard D Leave sufficient time for participation

⁹² Minimum Standard E Provide — collective or individual — acknowledgement of responses and feedback

⁹³ Een individueel antwoord (e-mail of ontvangstbewijs), of een collectief antwoord (e-mail of op het enige toegangspunt van de Commissie voor raadpleging op internet; wanneer de opmerkingen binnen een termijn van 15 werkdagen op het enige toegangspunt worden gepubliceerd wordt dit beschouwd als een ontvangstbevestiging).

⁹⁴ Hiertoe zullen in de toelichtingen bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie of in de mededelingen van de Commissie na het raadplegingsproces de resultaten van deze raadpleging worden opgenomen. Ook zal meer uitleg worden verstrekt over de manier waarop de raadplegingen werden gevoerd en in het voorstel rekening werd gehouden met de resultaten. Daarnaast zullen de resultaten van de raadplegingen die plaatsvinden in het kader van de effectbeoordeling, worden samengevat in de daarop betrekking hebbende verslagen.

⁹⁵ COM(2003) 71 definitief, 11 februari 2003; COM(2005) 97 definitief, 16 maart 2005; COM(2005) 535 definitief, 25 oktober 2005...

⁹⁶ Artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie valt onder de bepalingen betreffende de democratische beginselen en luidt als volgt :

“1. De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.

2. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.

3. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.

4. Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van

den bovendien specifieke bepalingen⁹⁷). In haar mededeling over “slimme regelgeving”⁹⁸ stelt de Commissie dat raadplegingen van belanghebbenden en effectbeoordelingen thans essentiële onderdelen zijn van het beleidsvormingsproces en hebben geleid tot een grotere transparantie en meer verantwoordingsplicht en empirisch onderbouwde beleidsvorming. “De Commissie heeft grote vooruitgang geboekt in het openstellen van haar beleidsvorming voor belanghebbenden. Daarin kan nog een stap verder worden gegaan en de Commissie zal de termijn voor haar raadplegingen verlengen⁹⁹ en haar raadplegingsprocedures evalueren om na te gaan hoe de inspraak van burgers en belanghebbenden verder kan worden versterkt. Dit zal helpen de bepalingen van het Verdrag van Lissabon op het stuk van de participatiedemocratie in de praktijk te brengen.” In de mededeling werd alvast aangekondigd dat de Commissie vanaf 2012 de minimumtermijn voor raadplegingen zal verlengen tot 12 weken en in 2011 haar raadplegingsbeleid meer ten gronde zal evalueren.

Met name is het de bedoeling om in die evaluatie na te gaan hoe de kwaliteit van raadplegingsdocumenten en de beschikbaarheid van vroegtijdige planning van openbare raadplegingen kan worden verbeterd; hoe beter gebruik kan worden gemaakt van instrumenten als de informatieportalsite “Uw Europa”¹⁰⁰, het Europees toetsingspanel van het bedrijfsleven¹⁰¹, KMO-panelen¹⁰², het register van belangenvertegenwoordigers¹⁰³, het instrument voor interactieve beleidsvorming¹⁰⁴ en andere Web 2.0 toepassingen¹⁰⁵; hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van de raadplegingskanalen van de lidstaten waarmee de belanghebbenden vertrouwd zijn om raadplegingen van de Commissie te verspreiden en reacties aan te moedigen; hoe de raadplegingsprocedure beter kan worden benut om informatie voor effectbeoordelingen en evaluaties te verzamelen; hoe kan worden gezorgd voor een betere naleving van de minimumnormen.

In de mededeling omtrent slimme regelgeving wordt tevens de link gelegd met de plannings- en programmeringscyclus. “De 8 weken durende openbare raadpleging is dikwijls slechts één onderdeel van een langere procedure waarin de diensten van de Commissie op andere manieren met belanghebbenden communiceren. Door de toegenomen beschikbaarheid van routekaarten en werkplannen voor ex post evaluatie zullen burgers en andere belanghebbenden hun bijdragen aan het beleidsproces kunnen plannen en in een veel vroeger stadium dan voorheen hun opvattingen naar voren kunnen brengen.”

de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen.

De procedures en voorwaarden voor de indiening van een dergelijk initiatief worden vastgesteld overeenkomstig artikel 24, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”

⁹⁷ Zie art. 137-139 van het Verdrag en Commission Decision 98/500/EC

⁹⁸ COM(2010) 543 definitief, 8 oktober 2010

⁹⁹ “De Commissie voert op verschillende manieren raadplegingen uit op grond van de sinds 2002 geldende minimumnormen. Uit de reacties op de openbare raadpleging voor deze mededeling blijkt dat belanghebbenden de inspanningen van de Commissie op dit gebied op prijs stellen maar ook dat zij vinden dat verdere verbeteringen nodig zijn. Veel belanghebbenden vroegen om een verlenging van de raadplegingstermijn en om een meer toegankelijke raadplegingsprocedure, gelet op het feit dat burgers en andere belanghebbenden niet over dezelfde mogelijkheden beschikken om een bijdrage in te dienen en zij niet allen een online-verbinding hebben.”

¹⁰⁰ <http://ec.europa.eu/youreurope>

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/index_nl.htm

¹⁰² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/listening-to-smes/index_en.htm

¹⁰³ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/welcome.do?locale=nl#nl>

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_nl.htm

¹⁰⁵ <http://www.epractice.eu>

(2) Die plannings-, programmerings- en rapporteringscyclus is een centraal werkinstrument van de Europese Commissie en werd recent nog verder versterkt¹⁰⁶. Bij haar aantreden stelt de Commissie de vijfjaarlijkse strategische doelstellingen vast die de politieke projecten voor haar ambtstermijn zullen kenmerken. Nadien is er jaarlijks een debat in het college van commissarissen als het vertrekpunt van de strategische planning en programmering (SPP). Daarin bepaalt de Commissie haar prioriteiten en strategische doelstellingen voor het volgende jaar. De secretaris-generaal brengt de diensten op de hoogte van de conclusies van het college, waarna de diensten voorstellen doen om deze in specifieke acties om te zetten. Op basis van dit oriënterende debat en de daarop volgende voorstellen van de diensten stelt de Commissie haar jaarlijkse beleidsstrategie vast, die de politieke prioriteiten voor het komende jaar bepaalt. De jaarlijkse beleidsstrategie vormt het kader voor het voorontwerp van begroting en voor het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie. Maar eerst stelt de voorzitter van de Commissie de jaarlijkse beleidsstrategie voor aan het Europees Parlement en de Raad. Daarna gaan de drie instellingen een gestructureerde dialoog aan en heeft iedere commissaris een discussie met de bevoegde Parlementaire commissie. Het resultaat van deze dialoog is een overzichtsdocument dat gebruikt wordt om het werkprogramma van de Commissie voor het volgende jaar op te stellen. Dat werkprogramma zet de beleidsstrategie om in een concreet actieplan en een reeks beoogde resultaten¹⁰⁷. Het werkprogramma focust op belangrijke initiatieven die vaak over meerdere jaren lopen. Strategische initiatieven kunnen dus van het ene jaar naar het andere worden overgedragen. Tegelijk met het werkprogramma, maakt de Commissie ene lijst op met alle andere initiatieven die zij zal afronden in het komende jaar. Iedere dienst (directoraat-generaal) van de Commissie ontwikkelt daarna zijn jaarlijks managementplan. Die managementplannen beschrijven hoe de diensten hun activiteiten plannen en hoe die tot de prioriteiten van de Commissie bijdragen en bevatten de plannen voor de toewijzing van personele en financiële middelen. Aan het eind van het begrotingsjaar moeten alle directoraten-generaal verslag uitbrengen over de mate waarin de in hun jaarlijkse managementplannen vastgestelde doelstellingen bereikt zijn. Zij maken hiervoor jaarlijkse activiteitenverslagen op. De Commissie bundelt de voornaamste conclusies van de verschillende jaarlijkse activiteitenverslagen in een syntheseverslag, dat aan het Europees Parlement aan de Raad van ministers wordt aangeboden. De Commissie brengt daarnaast iedere maand bij de andere instellingen verslag uit over de vordering van het werkprogramma, met een overzicht van de initiatieven die nog voor het eind van het jaar zijn gepland¹⁰⁸. In het interinstitutioneel akkoord tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement werd concreet afgesproken welke informatie en documenten aan het parlement moeten worden overgemaakt¹⁰⁹.

Een centraal instrument in de hele plannings-, programmerings- en rapporteringscyclus zijn de zgn. roadmaps¹¹⁰. Een roadmap is een publiek document dat inzicht geeft in de planning en aanpak van zowel de strategische initiatieven uit het werkprogramma van de Commissie, als van andere lopende en geplande initiatieven (ook buiten het werkprogramma). Zulke roadmaps worden opgesteld voor voorgenomen regelgeving met

¹⁰⁶ Communication from the President, The Working Methods of the Commission 2010-2014, COM(2010) 1100, 10 February 2010

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2011_nl.pdf

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm

¹⁰⁹ Zie punt 12 en 13 van de [Framework Agreement](#) on relations between the European Parliament and the Commission van 20 oktober 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0366+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-1>

¹¹⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm

een belangrijke economische, sociale en ecologische impact, voor niet-regelgevende initiatieven (zoals witboeken, actieplannen, uitgavenprogramma's...) en voor implementatiemaatregelen ('comitology' onderwerpen) met betekenisvolle effecten. Het is in die roadmaps dat de concrete aanpak en het voorgenomen beleidsproces rond concrete dossiers wordt opgenomen, met inbegrip van het eventuele gebruik van groen- en/of witboeken (cf. supra: maatwerk) waarbij er soms ook roadmaps zijn voor witboeken zelf¹¹¹. Een roadmaps bevatten naast procesinformatie ook inhoudelijke informatie (zie kader), die gaandeweg wordt geactualiseerd. De roadmaps moeten dus zorgen voor een transparante en goede planning, maar moeten aan de andere kant ook voldoende openheid en soepelheid laten om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden¹¹².

Inhoudstafel van een typische roadmap

A. Context, problem definition

- (i) What is the political context of the initiative?
 - (ii) How does it relate to past and possible future initiatives, and to other EU policies?
 - (iii) What ex-post analysis of the existing policy has been carried out and what results are relevant for this initiative?
- What are the main problems which this initiative will address?
Who will be affected by it?
- (i) Is EU action justified on grounds of subsidiarity?
 - (ii) Why can Member States not achieve the objectives of the proposed action sufficiently by themselves? (Necessity Test)
 - (iii) Can the EU achieve the objectives better? (Test of EU Value Added)

B. Objectives of the initiative

What are the main policy objectives?
Do the objectives imply developing EU policy in new areas?

C. Options

- (i) What are the policy options being considered?
- (ii) What legislative or 'soft law' instruments could be considered?
- (iii) How do the options respect the proportionality principle?

D. Initial assessment of impacts

What are the benefits and costs of each of the policy options?
Could any or all of the options have significant impacts on (i) simplification, (ii) administrative burden and (iii) on relations with other countries, (iv) implementation arrangements? And (v) could any be difficult to transpose for certain Member States?

- (i) Will an IA be carried out for this initiative and/or possible follow-up initiatives? (ii) When will the IA work start? (iii) When will you set up the IA Steering Group and how often will it meet? (iv) What DGs will be invited?

- (i) Is any of options likely to have impacts on the EU budget above €5m?
 - (ii) If so, will this IA serve also as an ex-ante evaluation, as required by the Financial regulation?
- If not, provide information about the timing of the ex-ante evaluation.

E. Evidence base, planning of further work and consultation

- (i) What information and data are already available? Will existing impact assessment and evaluation work be used?
- (ii) What further information needs to be gathered, how will this be done (e.g. internally or by an external contractor), and by when?

¹¹¹ Zie

bv.

http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2010_move_002_future_of_transport_en.pdf

¹¹² Daarom is op elke roadmap vooraan in rood vermeld: "This indicative roadmap is provided for information purposes only and is subject to change. It does not prejudice the final decision of the Commission on whether this initiative will be pursued or on its final content and structure."

- (iii) What is the timing for the procurement process & the contract for any external contracts that you are planning (e.g. for analytical studies, information gathering, etc.)?
- (iv) Is any particular communication or information activity foreseen? If so, what, and by when? Which stakeholders & experts have been or will be consulted, how, and at what stage?

(3) Tot slot moet erop gewezen worden dat ook het systeem van impactanalyse (of nog: “de geïntegreerde effectbeoordelingsmethode”) een proces is dat meer en meer centraal komt te staan in de voorbereiding van alle belangrijke initiatieven van het werkprogramma¹¹³. De Commissie beschouwt impactanalyse als “the most effective way of improving the quality of new policy proposals is by making those people who are responsible for policy development also responsible for assessing the impact of what they propose”. Het Europese systeem is gebaseerd op een integrale analyse van beleidsopties op zowel kosten als baten, zowel economisch, als sociaal en ecologisch. Het heeft ook tot doel de coherentie en transparantie van de besluitvorming te verzekeren. Om die reden zijn alle impactanalyses (en beoordelingen van de kwaliteit ervan door de Impact Assessment Board) publiek beschikbaar¹¹⁴.

Of er een ‘Impact Assessment’ of IA wordt opgemaakt, wordt samen met de planning ervan opgenomen in de roadmaps. Raadpleging is een verplicht onderdeel van elke impact assessment: stakeholders moeten de gelegenheid krijgen op alle essentiële onderdelen van het analyseproces¹¹⁵. Voor de manier, waarover precies en het moment waarop wordt geconsulteerd, gelden de algemene minimumnormen voor raadpleging. Bovendien werden er in de Impact Assessment Guidelines¹¹⁶ en bijlagen¹¹⁷ aanvullende richtlijnen voor consultaties tijdens IA-processen ingeschreven (onder de vorm van goede praktijken, geen verplichtingen)¹¹⁸ en zijn er op de interne “stakeholder consultation” website soortgelijke richtlijnen en goede voorbeelden beschikbaar¹¹⁹. Finiaal heeft elke IA wel een vaste structuur of opbouw¹²⁰, waarin ook moet worden gerapporteerd over de consultaties die hebben plaatsgevonden.

¹¹³ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

¹¹⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

¹¹⁵ Depending on the objective pursued and the issue at stake, consultation can be carried out on different elements of the impact assessment. Consultation is not a one-off event, but a dynamic process that may need several steps. Planning should cover the whole policy-making process and include information on: (1) the objective of the consultation(s): finding new ideas (brainstorming); collecting factual data; validating a hypothesis, etc.; (2) the elements of the IA for which consultation is necessary, e.g. nature of the problem, subsidiarity aspects, objectives and policy options, impacts, comparison of policy options; (3) the target groups: general public, a specific category of stakeholders or designated individuals / organisations; (4) the appropriate consultation tool(s): consultative committees, expert groups, open hearings, *ad hoc* meetings, consultation via Internet, questionnaires, focus groups, seminars/workshops, etc.; (5) the appropriate time for consultation(s): it should start early but can run at intervals throughout the IA process.

¹¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

¹¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/ia_guidelines_annexes_en.pdf

¹¹⁸ De belangrijkste richtlijnen zijn: “plan your consultations early; ensure that you engage all affected stakeholders, using the most appropriate timing, format and tools to reach them; ensure that stakeholders can comment on a clear problem definition, subsidiarity analysis, description of the possible options and their impacts; maintain contact with stakeholders throughout the process and provide feedback; analyse stakeholders’ contributions for the decision-making process and report fully in the IA report on how the input was used”.

¹¹⁹ http://www.cc.cec/iab/i/docs/key_docs/one_pager_on_iab_proceedings.doc Zie bv. de Consumer consultation toolbox <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=tools>

¹²⁰ Section 1: Procedural issues and results from consultation of interested parties; Section 2: Policy context, problem definition, and subsidiarity; Section 3: Objectives; Section 4: Policy options; Section 5: Analysis of impacts; Section 6: Comparing the options; Section 7: Monitoring and evaluation.

3.5. Vlaanderen

3.5.1. Situering

In Vlaanderen is het gebruik van groen- en witboeken van meer recente datum dan in het Verenigd Koninkrijk of op Europees niveau. De beleidscultuur is immers lang vrij gesloten geweest, met doorgaans pas in een zeer late fase van de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming formele inspraakmogelijkheden, meestal pas op een moment dat de voorgenomen regelgeving volledig is uitgeschreven, reeds principieel werd goedgekeurd door de regering en het kantelpunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie voorbij is. Adviesraden overwegend nog altijd zeer laat in beleidsprocessen en met korte deadlines geconsulteerd, dikwijls enkel omdat het verplicht is, zonder veel feedback nadien.

Gaandeweg is – mee onder impuls van enkele SERV-adviezen en -rapporten – ook in Vlaanderen het inzicht gegroeid dat de wijze van beleidsvoorbereiding en besluitvorming veel beter kan en móet: transparanter, beter onderbouwd en beter overlegd. Daartoe is een globale herziening nodig van processen van beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak. De SERV heeft daartoe de afgelopen jaren meerdere voorstellen uitgewerkt (regelgevingsagenda, roadmaps, reguleringsimpactanalyse, consultatie...) en zich voorstander getoond van het gebruik van witboeken en conceptnota's.

De SERV staat daarmee niet alleen. In de antwoorden van ambtenaren en overheidsdiensten op de vragenlijst van de SERV naar aanleiding van zijn evaluatie van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid, stond op het vlak van consultatie tijdig consulteren (conceptnota's, pre-RIA's) op nummer één. In hun reacties op dat rapport ondersteunden diverse adviesraden en de Verenigde Verenigingen het werken met conceptnota's of groen- en witboeken en wezen zij op de voordelen ervan en goede ervaringen ermee¹²¹. Dat was geen verrassing. In de memoranda die verschillende stakeholders opmaakten naar aanleiding van de Vlaamse en Europese verkiezingen van 7 juni 2009, is de vraag naar een bijsturing van de beleidscyclus en het regelgevingsproces prominent aanwezig, met vragen naar een verdieping en versterking van participatieprocessen, een grotere betrokkenheid van het middenveld bij elke fase van de beleidscyclus, het werken met visie- of discussienota's of – naar het voorbeeld van Europa – met wit- en groenboeken, tijdige betrokkenheid van de strategische adviesraden en gemotiveerde feedback vanuit kabinetten en administraties op hun adviezen. Vanuit

¹²¹ Het voorstel om meer gebruik te maken van conceptnota's ter voorbereiding van belangrijke nieuwe wetgeving wordt door onder meer de SARiV ondersteund. Deze conceptnota's kunnen volgens de SARiV als basis dienen om de het middenveld en de strategische adviesraden in een vroeger stadium te betrekken. Ook de Vlaamse Jeugdraad ziet in het bijzonder kansen in de aangegeven witboek- (of conceptnota-, visienota-, groenboek- ...) procedures. De SAR WGG vraagt dat de overheid, bij het ontwikkelen van haar toekomstig beleid over relevante aspecten van het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, haar visie en doelstellingen weergeeft in een conceptnota of visietekst, waarover de SAR kan adviseren. Op deze wijze krijgen middenveld en onafhankelijke experts de kans om een belangrijke bijdrage te leveren aan het concrete beleid en kunnen beleidsmakers het maatschappelijk draagvlak voor toekomstige beleidsmaatregelen vergroten. De VLOR signaleert dat zij binnen de onderwijssector goede ervaringen hebben met conceptnota's/discussienota's (in het advies een "witboekprocedure" genoemd) waarover advies wordt verleend en waarbij na de eerste principiële goedkeuring een "afoetsingsadvies" wordt uitgebracht. De VRWI is eveneens voorstander van de voorgestelde mogelijkheid om te reageren op een witboek of conceptnota, zoals dat de voorbije legislatuur meermaals is gebeurd voor nieuwe initiatieven op het domein van wetenschap en innovatie. Ook de Verenigde verenigingen vragen de Vlaamse overheid te werken met visie- of discussienota's. Zo wordt er meer deskundigheid ingezet vanaf het begin van een beleidsinitiatief en er kan vóór een (partij)politieke consensus over een bepaalde piste een breed draagvlak ontstaan. Dit komt de kwaliteit en impact van de beleidsmaatregel ten goede zonder de duur van het beslissingsproces te verlengen.

wetenschappelijke hoek pleitte het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) ervoor om participatie in het wetgevingsbeleid te versterken en werd onder andere een meer doorgedreven gebruik van groenboeken en witboeken voorgesteld. De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO) adviseerde in haar eindrapport een optimalisering van de overleg- en adviesstructuren en stelde dat er een doorbraak kan komen als overleg, consultatie en advies tijdig gerealiseerd worden en als er een betere afstemming is van de overleg- en adviesprocedures op het besluitvormingsproces.

3.5.2. Praktijk en beleid

Ook de Vlaamse regering lijkt meer en meer gewonnen om rond belangrijke beleids-thema's via groenboeken, witboeken, visienota's, conceptnota's... te zorgen voor een open, transparant en gefaseerde beleidsontwikkeling die meer kans geeft op kwaliteitsvolle, gedragen beslissingen¹²². Tijdens de huidige regeerperiode is met name de toename van het gebruik van groen- en witboeken opvallend: het groen- en witboek over de interne staatshervorming, het groenboek Nieuw Industrieel Beleid en het angekondigde groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen... Tijdens de vorige legislatuur was er reeds de 'greenpaper Mobiliteitsdecreet'. Deze groenboeken hadden/hebben telkens tot doel een maatschappelijke dialoog te organiseren in een vroege fase van de beleidsontwikkeling zodat een beter geïnformeerd, onderbouwd en gedragen beleid mogelijk wordt. Tegelijk kan worden vastgesteld dat bij de opmaak van die groenboeken ook al vooraf werd/wordt geconsulteerd met sommige stakeholders, soms informeel, soms formeel¹²³.

Naast de vermelde groen- en witboeken zijn er zowel door deze als door de vorige Vlaamse regering heel wat documenten opgemaakt die geen groen- of witboek werden genoemd, maar die in de praktijk daar wel min of meer op neerkomen omdat ze in een vroege fase discussie en input willen uitlokken, meningen inventariseren, draagvlak testen of beleidslijnen uitzetten ter voorbereiding van nog te nemen beleidsmaatregelen of regelgeving (zie kader). Dat was zelfs ook in eerdere legislaturen het geval¹²⁴. Meestal worden dan benamingen zoals conceptnota en visienota gebruikt (of nog: orientatienota, kadernota, strategienota...). Maar ook hier is de praktijk sterk uiteenlopend en zijn niet alle ervaringen even positief. In sommige beleidsvelden werd er vrij veel gebruikt gemaakt van conceptnota's (welzijn, onderwijs, werkgelegenheid) terwijl dat in andere beleidsvelden nog nooit het geval is geweest (bv. energie). Sommige conceptnota's of visienota's zijn/waren bedoeld als consultatiedocument terwijl andere meer het karakter hadden/hebben van beleidsverklaringen. Sommige van die conceptnota's waren overigens helemaal geen publieke documenten, maar dienden veeleer om een politieke consensus vast te leggen (bv. conceptnota mestbeleid). Het is ook lang niet zo dat al die conceptnota's of visienota's ter informatie/raadpleging werden overgemaakt aan het Parlement of aan de relevante adviesraden. Verder is het onderscheid met beleidsplannen of actieprogramma's niet altijd scherp te maken¹²⁵.

¹²² Antwoord van de Minister-President op de vraag om uitleg van de heer Lode Vereeck over de werking van de strategische adviesraden (SAR) - 1745 (2010-2011).

¹²³ bv. procesnota interne staatshervorming, procesnota Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Staten-Generaal voor de Industrie (SGI) als aanloop naar het groenboek nieuw industrieel beleid...

¹²⁴ Bijvoorbeeld voor de voorbereiding van het decreet integraal waterbeleid of de krachtlijnennota voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

¹²⁵ Het witboek interne staatshervorming verschilt qua aard van het document (met doelstellingen, actieterreinen, acties, fiches...) niet zoveel van bv. het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, waaraan geen groenboek voorafging (zoals bij interne staatshervorming) maar wel een rapport van de CEEEO. Een verschil is dat er over dat rapport en over het meerjarenprogramma geen breder consultatiemogelijkheid werd voorzien.

Voorbeelden van conceptnota's, visienota's, witboeken en groenboeken in Vlaanderen tijdens deze en de vorige legislatuur

- Beleidsdomein welzijn en volksgezondheid: visienota decreet kinderopvang, oriëntatienota Vlaams zorgbeleid voor ouderen, conceptnota personen met een handicap, conceptnota woonzorg, conceptnota Vlaams Woon- en Zorgcentrum in Brussel, conceptnota elektronisch dossierbeheer en registratie bij de vertrouwenscentra, conceptnota algemene zorgplicht en rol actoren, conceptnota organisatie van de Vlaamse kinderopvang, conceptnota toegang tot de rechtstreeks toegankelijke hulpverlening, conceptnota 'Een nieuw woon-welzijns- en zorgbeleid voor ouderen in Vlaanderen', conceptnota intersectorale toegangspoort, conceptnota Multifunctionele Centra...
- Beleidsdomein onderwijs en vorming: conceptnota inhoudelijke vernieuwing deeltijds kunstonderwijs, conceptnota "Kwalificatie en Competenties, de Vlaamse kwalificatiestructuur, een eenduidige ordening van kwalificaties", conceptnota secundair onderwijs, conceptnota basisonderwijs, Conceptnota Leerzorg in het onderwijs, conceptnota voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, Conceptnota volwassenenonderwijs, conceptnota HBO, conceptnota 'Duurzaam naar School', conceptnota financiering hoger onderwijs, conceptnota lerarenopleidingen in Vlaanderen...
- Beleidsdomein werk en sociale economie: Conceptnota deeltijds leren/ deeltijds werken, conceptnota Werkervaring (leerwerkbedrijven en WEP+), conceptnota sociale bemiddeling, conceptnota toekomstvisie op de werkwinkels, conceptnota werkplekleren, conceptnota inclusief beleid voor mensen met een arbeidshandicap, conceptnota inzake de 'beslissingsprocedure tot toekenning van de bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen voor de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap'...
- Beleidsdomein mobiliteit en openbare werken: greenpaper Mobiliteitsdecreet, conceptnota bestuurlijke verankering van het Vlaamse luchthavenbeleid, conceptnota voor duurzaam woon-werkverkeer...
- Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend erfgoed: startnota Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Visienota versnelling investeringsprojecten, Conceptnota onroerend erfgoed.
- Beleidsveld Leefmilieu, Natuur en Energie: conceptnota 'Naar een nieuw mestbeleid in Vlaanderen', visienota voor de omzetting van de Europese richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid, conceptnota integratie milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning, visienota geurbeleid...
- Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie: visienota brownfieldontwikkeling, groenboek Nieuw Industrieel Beleid, procesnota ruimtelijke economie, conceptnota implementatie van de geïntegreerde loketfunctie en het accountmanagement...
- Andere beleidsdomeinen: groen- en witboek interne staatshervorming, conceptnota Vlaamse Sportinfrastructuur, conceptnota etnisch-culturele minderheden, kadernota Naar een geïntegreerde communicatie-aanpak voor heel de Vlaamse overheid, conceptnota over single audit, conceptnota inburgering en integratie, Conceptnota Brusselbeleid, visienota gemeentedecreet...

Deze ontwikkelingen sluiten aan op het engagement in het Pact 2020 om "alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken" en om "de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen." In het Vlaams regeerakkoord is opgenomen dat de Vlaamse overheid in dialoog moet gaan met alle maatschappelijke actoren en deze maatschappelijke betrokkenheid meer moet inbouwen in haar beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De Vlaamse Regering zal "de reële participatie van het maatschappelijk middenveld in haar beleidsprocessen versterken en de inbreng van strategische adviesraden in een vroege fase van de beleidsvorming valoriseren". In de beleidsnota bestuurszaken 2009-2010 stelde de bevoegde minister: "Het is een streven om een tijdige participatie van het middenveld en doelgroepen aan de beleidsvoorbereiding te verzekeren, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid en de regelgeving wordt verzekerd. In dit kader zal ik het (selectief) gebruik van conceptnota's, witboeken en groenboeken stimuleren". In het strategisch beleidskader betere regelgeving 2009-2014 dat door de Vlaamse regering werd goedgekeurd op 17 december 2010 is vermeld dat een algemene richtlijn van de Vlaamse regering is om voor maatschappelijk belangrijke beleidsthema's het besluitvormingsproces te vernieuwen door gebruik te maken van instrumenten zoals groen-

boeken, witboeken of conceptnota's, en dat het (selectief) gebruik van conceptnota's, witboeken en groenboeken gestimuleerd zal worden.

De ontwikkelingen verlopen overigens opvallend parallel met de inzichten naar aanleiding van het debat over versnelling van investeringsprojecten¹²⁶. Daar is door de commissie Berx en de Commissie Sauwens maar ook door vele andere instanties waaronder de SERV¹²⁷ gesteld dat het probleem bij grote investeringsprojecten in belangrijke mate ligt bij een gebrekkige procesarchitectuur. Net zoals bij regelgevingsprojecten, is de analyse dat vooral het voortraject gebrekkig wordt gevoerd¹²⁸, en dat 'sneller door beter' vooral kan worden gerealiseerd door een betere voorbereiding en planning (zie ook verder).

3.5.3. Richtlijnen en integratie in procedures

In uitvoering van de voormelde voornemens, is intussen al heel wat goedgekeurd, beschikbaar of in de pijplijn dat duidelijk in de richting gaat van wat daar in het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau gangbaar is:

- De Vlaamse regering voerde op 1 januari 2005 een systeem van reguleringsimpactanalyse (RIA) in. RIA is bedoeld om zowel de onderbouwing als de consultatie en motivering van regelgeving te verbeteren¹²⁹. In de inhoudstafel van een RIA is voorzien dat moet worden gerapporteerd over de consultaties bij de opmaak van de regelgeving¹³⁰.
- De Vlaamse regering engageerde zich in het "Interinstitutioneel akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de Reguleringsimpactanalyse" (IIA-RIA) om ervoor te zorgen dat de consultaties in overeenstemming zijn met de EU minimum normen voor raadpleging of gelijkwaardige richtlijnen, en RIA's te gebruiken om verslag uit te brengen over de weerslag van de raadpleging. De RIA-

¹²⁶ Zie hierover Van Humbeeck, Peter (2010). Over mieren, rook en nieuwe regelgeving. *Gids op maatschappelijk gebied*. Nr. 4, 2010; Van Humbeeck, Peter (2010). Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen? *Vlaams tijdschrift voor Overheidsmanagement* (VTOM), nr. 2, 2010.

¹²⁷ Zie [Advies](#) versnelling investeringsprojecten.

¹²⁸ "Oplossingen worden naar voor geschoven zonder dat het probleem voldoende is geanalyseerd. Alternatieven worden niet tijdig en niet grondig onderzocht. Vaak wordt te snel voor één project gekozen. Analyse en inspraak komt vaak te laat. Er is weinig zicht op de impact van die consultatie op de besluitvorming. Enz. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds blijven terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces en leiden tot extra proceslast (bezwaarprocedures, beroepsprocedures, extra besluitvorming). De tijd bij aanvang geïnvesteerd, levert aan einde van de rit kwaliteit, draagvlak en tijdswinst op". Deze analyse voor investeringsprojecten geldt net zo goed voor regelgevingsprojecten.

¹²⁹ De gids 'kenmerken van goede regelgeving' (Dienst Wetsmatiging) stelt terzake: "RIA heeft ook een belangrijke rol in consultatieprocessen. Niet alleen biedt het een kader en structuur om bij de opmaak van een effectenrapport regelmatig consultaties van de betrokkenen te laten plaatsvinden. Effectenrapporten vergroten ook de effectiviteit van allerhande al bestaande inspraakprocedures omdat de implicaties van voorgenomen regelgeving veel duidelijker worden. RIA brengt de effecten van (alternatieve) beslissingen in kaart. De impact van de regelgeving wordt dus concreter. Daardoor neemt de belangstelling van de bevolking toe en verbetert de kwaliteit van de consultaties. (...) RIA biedt tevens een meerwaarde in de motivering van regelgeving. Een goede RIA is immers openbaar en overloopt in feite alle belangrijke inhoudelijke en procesmatige kenmerken van goede regelgeving."

¹³⁰ Vragen die moeten beantwoord in de RIA zijn: Welke andere overheidsdiensten werden geconsulteerd? Welke doelgroepen werden geconsulteerd? Hoe gebeurde die consultatie? Wat was de doelstelling daarvan? Wat waren de resultaten van die raadpleging?

handleiding met (niet bindende) richtlijnen voor de opmaak van een RIA, bevat daarover concrete tips en aanbevelingen¹³¹.

- De Vlaamse regering besliste in haar beleidskader voor betere regelgeving van 17 december 2010 om het RIA-systeem te hervormen tot een meer doeltreffend en pragmatisch instrument gericht op kwaliteitsvolle regelgeving. Een belangrijke vernieuwing is de voorlopige RIA of pre-RIA die in een vrij vroege fase zicht moet geven op de wijze waarop men de concrete RIA-werkzaamheden inhoudelijk en procesmatig zal invullen. Zo'n voorlopige RIA zou zich beperken tot de omschrijving van de te onderzoeken probleemstelling(en), de doelstelling(en) en de verschillende opties die zouden worden onderzocht, samen met een beschrijving van de verdere aanpak (procesnota). Die voorlopige RIA zou publiek worden gemaakt via de regelgevingagenda's (zie verder).
- Naar aanleiding van de peer review "Better Regulation" door de OESO, de adviezen en evaluaties door de SERV en de engagementen in het Pact 2020 en het IIA-RIA, liet de minister bevoegd voor Bestuurszaken, samen met de Minister-President, een evaluatie uitvoeren van de huidige consultatiepraktijk¹³² en werd een ontwerp van Vlaamse consultatiecode afgewerkt. Deze 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. In de nieuwe consultatiehandleiding worden de richtlijnen uit de RIA-handleiding en de Europese minimumnormen voor consultatie verder uitgewerkt en geconcretiseerd voor de Vlaamse situatie. De consultatiecode gaat concreet in op onder meer de situering van consultaties (wie moet waarom hoe wanneer waarover geconsulteerd worden?), bevat een aantal basisprincipes en minimumnormen, beschrijft uitgebreid de stappen van een goed consultatieproces (richtlijnen), bespreekt mogelijke consultatietechnieken en –methoden en gaat in op het gebruik van informatietechnologie voor consultatie (zgn. e-consultatie). De ontwerp handleiding bevat ook een "checklist voor goede consultaties". De consultatiecode zit momenteel in de eindfase van politieke goedkeuring.
- De regering besliste op 16 mei 2007 op advies van de SERV om een regelgevingsagenda in te voeren als instrument voor een betere coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving. Die regelgevingsagenda's moeten worden toegevoegd aan de beleidsnota's en beleidsbrieven. Hierdoor zijn ze zoals in Europa gelinkt aan de beleids- en programmeringscyclus. De regelgevingsagenda's

¹³¹ Uitgangspunt is dat, zoals ook voor andere onderdelen van het RIA-proces het geval is, de omvang van de consultaties in verhouding moet staan tot het belang van de regelgeving. De handleiding bevat onderstaande consultatieprincipes: Consulteer vroeg genoeg; Organiseer de consultatie transparant en evenwichtig; Kies een geschikte consultatiemethode; Hou de drempel laag; Maximaliseer de respons; Geef feedback.

¹³² Dat onderzoek werd uitgevoerd door het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving in opdracht van de Dienst Wetsmatiging. 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. Maar de voordelen van consultatie echter slechts 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. De consultatiehandleiding werd uitgewerkt om een leemte opvullen door richtlijnen, tips en goede praktijken te bundelen.

moeten in principe alle strategisch belangrijke regelgevingsprojecten bevatten¹³³. De regelgevingsagenda's zijn louter informatief en indicatief. Ze hebben geen juridische waarde en creëren geen engagementen om te reguleren, te consulteren of om op een bepaalde manier te werken. De dienst wetsmatiging stelde voor de regelgevingsagenda's een sjabloon ter beschikking¹³⁴.

- In het strategisch beleidskader voor betere regelgeving dat de Vlaamse regering op 17 december 2010 goedkeurde, is voorzien dat de Vlaamse regelgevingagenda's verder worden uitgebouwd als instrument voor coördinatie, planning en transparantie van het regelgevingproces, naar analogie met de Europese roadmaps¹³⁵. Daarmee wil men evolueren naar een volwaardige 'projectplanning' bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, die veel meer omvat en veel vroeger start dan de formele goedkeuringsprocedure¹³⁶, en bv. ook ingaat op het eventuele gebruik van een conceptnota, groenboek of witboek, en op de voorgenomen inhoudelijke en procesmatig invulling van de RIA-werkzaamheden (voorlopige RIA). De Dienst Wetsmatiging heeft daarover een ontwerpnota met voorstellen voorbereid, die tegen het zomerreces op de Vlaamse regering zou worden geagendeerd (ontwerpnota "Naar een Vlaamse regelgevingsagenda 2.0")¹³⁷.
- In uitvoering van het decreet op de strategische adviesraden is de Vlaamse regering verplicht om voortaan "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"¹³⁸. Met het par-

¹³³ In de regelgevingsagenda moeten zowel decreten als belangrijke uitvoeringsbesluiten worden opgenomen. Voor de opmaak van deze regelgevingsagenda's bij de beleidsnota's werd als richtlijn meegegeven dat men zich kon beperken tot de strategisch belangrijke regelgevingsprojecten (nieuwe of wijzigingen van bestaande regelgeving).

¹³⁴ <http://www.wetsmatiging.be/regelgevingsagenda>

¹³⁵ Zie tevens de Beleidsbrief Bestuurszaken 2010-2011 en het antwoord van de Minister-President op parlementaire vraag 1745 (2010-2011): "Ik wil ook wijzen op een ander initiatief van minister Bourgeois tot hervorming van de regelgevingsagenda, naar analogie met de Europese 'roadmaps'. De regelgevingsagenda zal evolueren naar een volwaardig stappenplan. (...) Dit zal niet alleen een betere planning mogelijk maken, meer coördinatie en meer transparantie, maar zal bovendien ook een vroegere start toelaten van de impactanalyse. Er wordt daarbij gezocht naar het gebruik van de reguleringsimpactanalyse (RIA) in de verschillende fasen van het beleidsproces. Dit laatste beantwoordt ook aan de vraag van de SERV".

¹³⁶ De formele goedkeuringsprocedure wordt beschreven op <http://www.wetsmatiging.be/stroomschema>. Het aspect 'planning' in de huidige regelgevingsagenda's blijft nog te veel beperkt tot de formele en verplichte goedkeuringsprocedure van regelgeving (en ook die informatie is vaak slechts beperkt ingevuld). De eigenlijke opmaakfase van nieuwe regelgeving en nieuw beleid begint echter vroeger. Het is de bedoeling om deze vroegere fase ook op te nemen in de planning van de regelgevingsagenda. Dit zou gestimuleerd worden door het aspect planning in de sjabloon niet te beperken tot deze formele goedkeuringsprocedure van regelgeving maar ook de andere mogelijke fasen toe te voegen.

¹³⁷ Zie de parallel met het debat over versnelling van investeringsprojecten en de routeplanner voor projectgedreven processen die werd uitgewerkt door het ambtelijk Projectteam "Versnellen van investeringsprojecten". De daarin voorgestelde procesnota en startnota tijdens de agenderingsfase zijn te vergelijken met de roadmap. De scopingnota resp. synthesesnota met voorkeurbesluit tijdens de voorfase zijn te vergelijken met de pre-RIA resp. de volledige RIA. Het onderzoek van uitvoeringsalternatieven en het projectbesluit tijdens de uitwerkingsfase is te vergelijken met de opmaak en redactie van de finale regelgeving (decreet of besluit). Voor grote, complexe en strategisch belangrijke projecten kunnen de procesnota en startnota tijdens de agenderingsfase vergeleken worden met de roadmap. De scopingnota resp. synthesesnota met voorkeurbesluit tijdens de voorfase zijn dan te vergelijken met het groenboek resp. het witboek. Het onderzoek van uitvoeringsalternatieven (scopingsnota, alternatievenonderzoek) en het projectbesluit tijdens de uitwerkingsfase zijn dan te vergelijken met de opmaak en redactie van een pre-RIA resp. RIA en de parallelle opmaak en redactie van de finale regelgeving (decreet of besluit). Zie tevens SERV advies van 4 mei 2011 over de rRouteplanner voor projectgedreven processen.

¹³⁸ De regering heeft daarbij gesteld dat die motivering niet beperkt mag blijven tot een louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen.

lement werd overeen gekomen dat het parlement voortaan alvast de nota's aan de Vlaamse regering zou ontvangen waarin die reacties op de uitgebrachte adviezen zijn opgenomen. Het strategisch beleidskader voor betere regelgeving 2009-2014 dat de Vlaamse regering op 17 december 2010 goedkeurde gaat nog een stap verder: De afspraak is om voortaan een gedetailleerd overzicht toe te voegen met de repliek op de adviezen van de strategische adviesraden aan het regelgevingsdossier dat in het Vlaams Parlement wordt ingediend. Vandaag wordt deze repliek vooral opgenomen in de niet (actief) publiek gemaakte nota's aan de Vlaamse Regering.

- De Vlaamse Regering heeft op 10 december 2010 het besluit met betrekking tot de begrotingscontrole en -opmaak gewijzigd, waardoor beslissingen op krachtlijnen die voorafgaan aan een definitieve beslissing, zoals conceptnota's, visienota's, groen- of witboeken, aan de Vlaamse Regering kunnen worden voorgelegd zonder vooraf de budgettaire controleprocedures te moeten doorlopen (advies Inspectie van Financiën, begrotingsakkoord...)¹³⁹. De bedoeling is om zo sneller en vroeger dan voorheen een door de Vlaamse Regering principieel aangenomen concept voor nieuw beleid of nieuwe regelgeving voor advies voorleggen aan de strategische adviesraden. Men wil daarmee tegemoet komen aan de kritiek dat adviesvragen pas worden gesteld nadat reeds een belangrijk deel van de rit is afgelegd, waardoor het minder evident is om bepaalde uitgangspunten of concepten nog in vraag te stellen¹⁴⁰.

Ook binnen het Vlaams parlement groeit het bewustzijn dat de transparantie en consultatieprocessen in Vlaanderen anders en beter georganiseerd moeten worden. In veel gevallen blijkt het Vlaams Parlement overigens zelf vragende partij te zijn om bij belangrijke hervormingen en aangekondigde decreetgevende initiatieven van de Regering in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besprekingen betrokken te worden. Het zijn documenten zoals conceptnota's en groenboeken die daarvoor als instrument gebruikt worden. Verder kan verwezen naar de vraag om inzicht te krijgen in de reactie van de regering op de uitgebrachte adviezen van de strategische adviesraden¹⁴¹, het interinstitutioneel akkoord rond RIA (cf. supra) en naar de beleidsverklaring van de voorzitter van het parlement. Die bevat expliciete verwijzingen naar "het parlement in een vroeger stadium bij de regelgeving betrekken door te werken met visienota's, witboeken en groenboeken", "per commissie een planning opstellen met de aangekondigde ontwerpen en andere regeringsinitiatieven, eigen parlementaire initiatieven, en (...) evaluatieverslagen en rapporten van adviesraden", en "toegang voor het Parlement tot

¹³⁹ Het betreft een wijziging van art. 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingsopmaak en controle (B.S. 20/2/01, gewijzigd bij het besluit van 10 december 2010), waarin deze uitzondering werd opgenomen voor "4° beslissingen op krachtlijnen die voorafgaan aan een definitieve beslissing, zoals goedkeuring van conceptnota's, visienota's, groen- of witboeken, op voorwaarde dat die beslissingen uitdrukkelijk vermelden dat ze nog geen enkel financieel of budgettair engagement inhouden".

¹⁴⁰ Dat blijkt tevens uit het antwoord van de Minister-President op een parlementaire vraag: "Voor complexe maatschappelijke beleidsvraagstukken evolueren we meer in de richting van analyses en dialoog met het middenveld, voorafgaandelijk aan het opstellen van regelgeving. Men spreekt dan over de instrumenten groen- en witboeken, concept- en visienota's. Het zijn verschillende benamingen, maar in essentie komt het altijd daarop neer dat er vanuit de maatschappij in een vroeg stadium input kan worden gegeven." Vraag om uitleg van de heer Lode Vereeck tot de heer Kris Peeters, ministerpresident van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de werking van de strategische adviesraden (SAR) - 1745 (2010-2011).

¹⁴¹ Dit wordt herhaaldelijk door parlementsleden gevraagd, zie bij wijze van voorbeeld Stuk 2162 (2008-2009) – Nr. 2

de databank met regeringsbeslissingen”...) ¹⁴². In het beleidsplan van de voorzitter werd tevens voorgesteld om de mogelijkheid te creëren voor leden die een belangrijk decreetgevend initiatief wensen te lanceren, om hun politieke idee uit te werken in de vorm van een ‘groenboek’, dat gedrukt wordt als parlementair stuk en dat vervolgens in bespreking genomen wordt in de bevoegde commissie.

Ook op parlementair niveau werden deze voornemens intussen al voor een groot deel geconcretiseerd en werden diverse initiatieven genomen in de context van “slimme decreetgeving”. Enkele voor de problematiek van wit- en groenboeken relevante ontwikkelingen worden hieronder kort vermeld.

- De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft de beleidsbrieven 2011 laten screenen door de diensten van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement. Deze evaluatie werd overgemaakt aan de Minister-president van de Vlaamse Regering. Ook de kwaliteit van de regelgevingsagenda's kwam aan bod in deze evaluatie.
- Op 8 november 2010 heeft het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement beslist (1) de Vlaamse Regering eraan te herinneren dat alle conceptnota's, visieteksten, groen- en witboeken enzovoort van de leden van de Vlaamse Regering bij de voorzitter ingediend moeten worden ¹⁴³; (2) deze nota's altijd in de lijst van ingekomen stukken op te nemen en ze altijd als een parlementair stuk te verspreiden ¹⁴⁴; (3) de generieke benaming ‘nota van de Vlaamse Regering’ te gebruiken, met als ondertitel de benaming die de Regering zelf aan het document wil geven ¹⁴⁵; en (4) in het reglement een expliciete basis te leggen voor de indiening en verspreiding van dergelijke regeringsnota's. Aan de Vlaamse Regering werd verder gevraagd om de term ‘groenboek’ alleen te gebruiken in de betekenis die deze op Europees niveau heeft. Daarnaast werd beslist om een bepaling in het reglement op te nemen die de Vlaamse volksvertegenwoordigers het recht geeft om conceptnota's voor nieuwe regelgeving in te dienen, en deze te verspreiden als parlementair stuk.
- Deze afspraken werden intussen als een wijziging aan het reglement van het Vlaams Parlement goedgekeurd in de bevoegde Commissie ¹⁴⁶. Daardoor is nu voorzien dat nota's van de Vlaamse regering (of van individuele ministers ¹⁴⁷) zoals groen- en witboeken bij de voorzitter van het Vlaams Parlement moeten worden ingediend, in de lijst van ingekomen stukken worden opgenomen, en als parlementair stuk worden verspreid zodat alle volksvertegenwoordigers maar ook de bevolking er kennis van kunnen nemen ¹⁴⁸. De nota's worden naar de bevoegde commissie verwezen. De wijze van behandeling wordt verder bepaald door de commissie. De commissie kan een gedachtewisseling of een hoorzitting met betrokken partijen of specialisten organiseren, advies vragen aan de strategische adviesorganen enzo-

¹⁴² Plenaire vergadering, maandag 28 september 2009, openingstoespraak door Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement.

¹⁴³ Er was soms een informeel circuit ontstaan waarbij nota's van de regering rechtstreeks aan de commissies bezorgd werden en daar behandeld worden, zonder als parlementair stuk verspreid te zijn.

¹⁴⁴

¹⁴⁵ De gebruikte terminologie voor deze documenten is vandaag immers niet altijd even consistent.

¹⁴⁶ [Voorstel van de heer Jan Peumans tot wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement](#), wat de nota's van de Vlaamse Regering en de conceptnota's voor nieuwe regelgeving betreft; aangenomen op 2/5/2011 in de Commissie voor Reglement en Samenwerking.

¹⁴⁷ In de toelichting bij de reglementswijziging wordt erop gewezen dat het soms gaat om nota's die door individuele ministers aan het Parlement worden bezorgd, niet door de Vlaamse Regering, maar dat zit op zich is dit geen probleem is: ook beleidsnota's en beleidsbrieven worden ingediend door de individuele leden van de Regering (zie artikel 73 en 74, Reglement). De vraag of dergelijke nota's goedkeuring behoeven van de voltallige Vlaamse Regering, is een zaak van interne werking van de Regering.

¹⁴⁸ Nieuw artikel 75bis in Afdeling 4bis. Nota's van de Vlaamse Regering

voort. Over de nota's van de Vlaamse Regering wordt niet gestemd, maar het staat elke volksvertegenwoordiger wel vrij om naar aanleiding van de bespreking van de nota eventueel een voorstel van resolutie in te dienen met aanbevelingen aan de Regering om het beleid in een of andere zin bij te sturen.

- Een tweede belangrijke wijziging¹⁴⁹ verleent de volksvertegenwoordigers het recht om conceptnota's voor nieuwe regelgeving in te dienen. Deze conceptnota's hebben tot doel een consultatie toe te laten van de andere volksvertegenwoordigers en eventueel derden, vooraleer een voorstel van decreet in te dienen. Om verwarring met de Europese terminologie te vermijden wordt afgezien van het gebruik van de term 'groenboeken'. Er wordt een minimale omschrijving van de inhoud van een dergelijke conceptnota gegeven: een conceptnota voor nieuwe regelgeving beschrijft de huidige regelgeving of een lacune in de regelgeving en de problemen die daaruit voortvloeien, en schetst de krachtlijnen van nieuwe regelgeving die een oplossing zou moeten bieden voor die problemen. Dergelijke conceptnota's worden (na ontvankelijkheidsonderzoek) als een parlementair stuk verspreid. Net als bij de nota's van de Vlaamse Regering beslist de commissie waarnaar de conceptnota verwezen wordt, over de wijze van behandeling (gedachtewisseling, hoorzitting, standpunt van de Regering vragen, advies aan strategische adviesorganen vragen enzovoort). Ook in dit geval wordt niet gestemd over de conceptnota. Naar aanleiding van de bespreking van een dergelijke conceptnota zou een voorstel van resolutie ingediend kunnen worden met aanbevelingen aan de Regering, maar dit is zeker niet noodzakelijk: de conceptnota is immers in de eerste plaats bedoeld als voorbereiding op een decreetgevend initiatief van een volksvertegenwoordiger, niet van de Regering. De 'conceptnota's voor nieuwe regelgeving' doen geen afbreuk aan het parlementair wetgevend initiatiefrecht: de indiener van een conceptnota is niet verplicht nadien een voorstel van decreet in te dienen of om alle tijdens de bespreking van de conceptnota gemaakte opmerkingen of geuite kritieken te volgen. Bovendien blijft het perfect mogelijk voorstellen van decreet in te dienen, ook zonder voorafgaande indiening van een conceptnota. Intussen zijn de eerste conceptnota's reeds ingediend¹⁵⁰.
- Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft recent aan het IST (Instituut voor Samenleving en Technologie) een advies gevraagd over de mogelijkheid om e-consultaties en digitale publieksbevragingen te organiseren over conceptnota's voor nieuwe regelgeving van Vlaamse volksvertegenwoordigers. Deze vraag kadert tevens in het voornemen van het Vlaams Parlement om meer aandacht te geven aan e-informatie en toepassingen zoals dynamischere website, RSS, e-nieuwsbrief en selectieve automatische toezending van informatie¹⁵¹.

¹⁴⁹ Nieuw artikel 68bis

¹⁵⁰ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heer Dirk Van Mechelen over onroerend erfgoed; Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heer Filip Watteeuw, mevrouw Elisabeth Meuleman en de heren Hermes Sanctorum en Dirk Peeters over een nieuw en groen industriebeleid; Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heren Sven Gatz en Jean-Jacques De Gucht, mevrouw Ann Brusseel en de heer Herman Schueremans over een cultuurplan voor Brussel. Cultuurstad tussen Barcelona en Berlijn; Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heer Sas van Rouveroi in het kader van het groenboek Interne Staatshervorming; Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de heren Carl Decaluwe, Paul Delva, Johan Verstreken en Veli Yüksel over een effectieve nieuwe beheersovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en de VRT

¹⁵¹ Zie het strategisch communicatieplan van het Vlaams Parlement.

3.6. Bijlage 1: richtlijnen voor consultatiedocumenten in het Verenigd Koninkrijk

In de handleiding bij de Consultation Code wordt een onderdeel gewijd aan de structuur van geschreven consultatiedocumenten zoals groenboeken¹⁵². Voor doelgroepen met specifieke behoeften kunnen er andere formats worden gebruikt¹⁵³. Hierna geven we de algemene vormelijke richtlijnen en overlopen we de inhoudelijke aandachtspunten voor de verschillende standaardrubrieken van een consultatiedocument zoals de handleiding die ziet.

Vormelijke richtlijnen

Consultatiedocumenten moeten volgens de handleiding:

- duidelijk zijn qua taalgebruik, jargontaal, afkortingen en acroniemen vermijden;
- de scope duidelijk afbakenen, d.w.z. duidelijk maken wat reeds werd beslist en waarop niet meer kan gewogen worden enerzijds en anderzijds aangeven waarover men input wenst;
- de effecten van de beleidsopties in kaart brengen;
- duidelijk aangeven hoe kan gereageerd worden;
- aangeven hoe men kan betrokken worden bij andere met de consultatie gerelateerde activiteiten;
- duidelijk het opvolgingsproces beschrijven.

Met dit voor ogen wordt het aangeraden een standaardformat te volgen voor het opstellen van consultatiedocumenten. De typische layout van een consultatiedocument ziet er als volgt uit :

- een bladzijde met basisinformatie;
- ministerieel voorwoord;
- inhoudsoverzicht;
- executive summary en/of inleiding;
- hoofdbestanddeel met verwerking van de vragen;
- samenvatting van de vragen;
- additionele informatie;
- bijlagen, inclusief de Impact Assessment en andere impactoefeningen, een woordenlijst, documenten waarnaar wordt verwezen in het hoofdbestanddeel

Scope van de consultatie

- Thema van de consultatie : een korte beschrijving van het beleidsthema met verwijzing naar een paragraaf in het consultatiedocument voor meer informatie;
- Scope van de consultatie : in een korte paragraaf de doelstelling toelichten, wat moet nog beslist worden en staat open voor input;
- Geografische scope;
- Impact Assessment : aangeven of een Impact Analyse is opgenomen en waar deze kan gevonden worden. Eveneens aangeven of andere impactoefeningen zijn aangehecht.

Basisinformatie

Dit omvat volgende aspecten :

- Wie : wie wenst men te consulteren, voor wie is de consultatie bestemd;

¹⁵² <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/drafting-consultation-document>

¹⁵³ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/alternative-formats>

- Instantie(s) verantwoordelijk voor de consultatie : naam van de organisatie(s) en indien mogelijk de afdeling verantwoordelijk voor het beleid en de consultatie;
- Duur : start- en einddatum van de consultatie;
- Contact : naam (namen), telefoonnummer(s) en emailadres(sen) voor vragen over de doelstelling van de consultatie, verzoeken voor hard copies, informatie over consultatie evenementen, enz.
- Hoe te reageren : post- en emailadres waarop respondenten kunnen reageren. URL-adres indien de reacties online kunnen ingezonden worden;
- Additionele manieren om betrokken te worden : details van meetings, blogs, of enig andere manier waarop mensen hun mening kwijt kunnen. Zijn er andere versies verkrijgbaar bv. een versie voor de jeugd, een Braille versie, slides, ...Hoe kunnen deze bekomen worden ? Kan verzocht worden voor de aanmaak van dergelijke alternatieve versies ? Hoe ?
- Na de consultatie : aangeven wat er zal gebeuren met de reacties en, indien mogelijk, het tijdstip en de 'locatie' waar het antwoord van de overheid zal gepubliceerd worden.
- Concordantie met de Code : aangeven of de consultatie de Code heeft gevolgd; indien niet, motiveren waarom niet en op welke manier.

Achtergrond

- Vóór de consultatie: welk werk werd uitgevoerd vóór de consultatie en wat is het huidige regime/systeem/regelgevend kader voor dit beleid;
- Eerdere engagementen : aangeven welke engagementen reeds met stakeholders werden aangegaan. Werd er reeds eerder over dit thema geconsulteerd door de centrale overheid of een andere instantie (bv. de Europese Commissie) ? Werden er contacten onderhouden met belangrijke stakeholders om kernpunten voor de consultatie te detecteren ? Is er marktonderzoek gebeurd voor dit thema ? Is er recent een debat geweest in het Parlement ?

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.

Inhoudsoverzicht

Wordt steeds aanbevolen, ook voor korte documenten, teneinde gebruikers toe te laten snel en gericht het document te doorbladeren.

Executive summary en/of inleiding

Hierin worden de context geschetst, de doelstelling omschreven en de kernaspecten van het document samengevat. De omvang bedraagt hoogstens twee pagina's. Zelfs indien het een meer technische aangelegenheid betreft, dient de executive summary steeds toegankelijk te zijn voor iedereen. De executive summary moet geconsulteerden in staat stellen uit te maken of het document al dan niet relevant is voor hen.

Hoofdbestanddeel met verwerking van de vragen

Elk hoofdstuk hiervan dient informatie te geven over een specifiek relevant onderdeel van de consultatie of één van de voorgestelde beleidsopties.

Aanbevolen wordt om de inhoud van het hoofdstuk samen te vatten in een korte inleidende paragraaf en het hoofdstuk te voorzien van een duidelijke conclusie.

Afdelingen die een beleids optie uitwerken moeten :

- de huidige situatie beschrijven;

- de voorgestelde beleidsoptie helder en begrijpelijk uiteenzetten;
- de kosten en baten in kaart brengen en een vraagstelling voorzien over de kosten-baten 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 beleidsoptie. Dit gebeurt best in een kader of in een andere kleur.

Het is aan te raden bepaalde stellingen te illustreren met praktijkgevallen of cases. Dit kan de inzichtelijkheid in de materie vergroten en het soms wat technische 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 ofwel in het begin ofwel op het einde van het document.

Additionele informatie

Alle consultatiedocumenten moeten de zeven criteria van de Code¹⁵⁴ vermelden, samen met de naam en de contactinformatie van de Department Consultation Coordinator.

In bepaalde gevallen kan het nuttig zijn om de organisaties op te lijsten die werden uitgenodigd om te reageren of om specifieke organisaties te vernoemen die de overheid in het bijzonder wou consulteren. Wel moet duidelijk worden gemaakt dat de consultatie niet enkel tot deze groepen beperkt wordt. Het staat iedereen vrij te reageren en elke mening wordt au serieux genomen.

Het is tevens aangewezen om informatie te voorzien over de verwerking van de reacties.

Een standaard disclaimer over vrijheid van informatie en confidentialiteit van gegevens is aangewezen.

Wat zijn de te verwachte stappen en activiteiten na de consultatieronde is een vraag die moet ingevuld worden.

Bijlagen

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

- De Impact Analyse en andere impacttests;
- Een woordenlijst;
- Documenten die in de hoofdbestanddeel worden vernoemd.

¹⁵⁴ Deze zeven criteria zijn: (1) When to consult: Formal consultation should take place at a stage when there is scope to influence the policy outcome. (2) Duration of consultation exercises: Consultations should normally last for at least 12 weeks with consideration given to longer timescales where feasible and sensible. (3) Clarity of scope and impact: Consultation documents should be clear about the consultation process, what is being proposed, the scope to influence and the expected costs and benefits of the proposals. (4) Accessibility of consultation exercises: Consultation exercises should be designed to be accessible to, and clearly targeted at, those people the exercise is intended to reach. (5) The burden of consultation: Keeping the burden of consultation to a minimum is essential if consultations are to be effective and if consultees' buy-in to the process is to be obtained. (6) Responsiveness of consultation exercises: Consultation responses should be analysed carefully and clear feedback should be provided to participants following the consultation. (7) Capacity to consult: Officials running consultations should seek guidance in how to run an effective consultation exercise and share what they have learned from the experience.

3.7. Bijlage 2: stappen in een consultatieproces

Het onderstaande schema bevat een voorbeeld van de fasen, stappen en kernvragen in een goed consultatieproces. Het is samengesteld op basis van consultatierichtlijnen in andere landen en 'good practices' zoals geïnventariseerd door de OESO.

Planning en organisatie	Onderwerp en doel van de raadpleging 	• Waarover handelt de consultatie? • Wat moet de consultatie opleveren? • Is die informatie beter op een andere manier te komen?
	Inhoud en reikwijdte van de consultatie 	• Wat is de reikwijdte van de raadpleging? • Hoeveel tijd wordt ervoor uitgetrokken? • Welke vragen moeten worden beantwoord?
	Relevante partijen en consultatiemethode 	• 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 	• Voldoet de gekozen werkwijze aan de minimumnormen voor consultaties? • Wordt aan alle juridische verplichtingen voldaan?
	Publicatie van de consultatie en verspreiding van het materiaal 	• Kunnen de communicatiekanalen de beoogde actoren bereiken? • Is het consultatiemateriaal duidelijk en toegankelijk?
	Opvolging tijdens de consultatieperiode 	• Hebben de belanghebbenden genoeg tijd om te reageren? • Is een bijkomende of andere consultatieronde nodig?
	Analyse van de input 	• 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 	• Wie moet de resultaten van de consultatie ontvangen? • Hoe wordt feedback gegeven aan de betrokken actoren?
	Evaluatie van de consultatie	• Heeft de raadpleging verschil gemaakt? Wat werkte wel en wat werkte niet? • Hoe worden de geleerde lessen onthouden en verspreid?