

//// OSLO Besluitvorming: Workshop 1.1



Datum: 04/12/2019

Locatie:  VAC Gent



AANWEZIGEN

Projectteam	
Alvin Demeyer	Katrien De Smet
Karl Musschoot	Yana Van Dorst
Eveline Vlassenroot	Ben De Meester
Johan Delaure	Jean-Charles Quertinmont
Michaël Dierckx	Niels Vandekeybus

Deelnemers			
Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4
Bram Moenaert Vlaams Parlement	Daisy Van De Velde Departement Kanselarij en Bestuur	Frank Steenput Departement Kanselarij en Bestuur	Christel Van Keer Departement Kanselarij en Bestuur
Hugo Zwaenepoel Departement Kanselarij en Bestuur	Cindy Scharlaeken Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	Alexander De Raymaeker Departement Kanselarij en Bestuur	Isabelle Mestdagh Departement Kanselarij en Bestuur
Frederik Vanlaere Departement Kanselarij en Bestuur	Stephan Vanbossegem Vlaams Parlement	Ward Bemelmans Departement Financiën en Begroting	Geert Van Grootel Departement Economie, Wetenschap en Innovatie
Bart Decruyenaere Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister	Hilde Vantroyen Departement Kanselarij en Bestuur	Kristien Roete Kind & Gezin	Olga Lwabandji Wiragi Service Pulic De Wallonie
Kaat Huylebroeck Departement Onderwijs en Vorming			

AGENDA VAN DE WORKSHOP

10u - 10u10	Samenvatting Business Werkgroep
10u10 - 10u15	Toelichting gekozen use cases: Thema Besluitvorming
10u15 - 11u	Opdracht 1: Informatiecontainers
11u - 11u20	Opdracht 2: Verbanden tussen informatiecontainers
11u20 - 11u40	Kort overlopen informatiecontainers en verbanden (per use case)
11u40 - 11u50	PAUZE
11u50 - 12u40	Opdracht 3: Definitie informatiecontainers
12u40 - 12u50	Extra: Samenleggen definities (per use case)
12u50 - 13u	Vooruitblik WS 1.2
13u - ...	Lunch

1. INLEIDING

Inhoud: korte introductie over het project OSLO Besluitvorming, relatie met Kaleidos, betrokken stakeholders

2. WORKSHOP

2.1 Doel van de workshop

Zicht krijgen op het besluitvormingsproces waarbij de belangrijkste informatiecontainers worden geïdentificeerd. Aanzet hebben voor definities van deze informatiecontainers.

2.2 Aanpak

We vertrekken vanuit 2 typische use cases:

Use case 1: *“Ik word gevraagd een Europese regelgeving om te zetten naar een voorstel van Vlaamse regelgeving.”*

Use case 2: *“Ik word gevraagd om het dossier over de invoer van een nieuwe huisstijl van de Vlaamse overheid te agenderen.”*

De deelnemers werden verdeeld in vier groepen, waarbij groep 1 en groep 2 de eerste use case behandelden en groep 3 en groep 4 de tweede use case behandelden.

Als leidraad voor de oefening werden er 3 opdrachten geformuleerd voor elke use case:

1. Identificeer de informatiecontainers
2. Cluster de informatiecontainers en leg verbanden
3. Kies de belangrijkste informatiecontainers en definieer

2.3 Resultaten

2.3.1 GROEP 1 (FACILITATOR: EVELINE & KARL)

Case 1: *Ik word gevraagd om Europese regelgeving om te zetten naar een voorstel van Vlaamse regelgeving.*

IDENTIFICEER DE INFORMATIECONTAINERS

De volgende informatiecontainers werden gevonden:

- VOORTRAJECT
- PROCEDURE
- VOORDOSSIER
- ANALYSE
- BESLISSING
- ADVIES
- ENTITEIT
- RICHTLIJN/ VERORDENING
- BESLISSING
- OMZETTINGSREGELGEVING
- OMZETTINGSTABEL
- ADVIES

Een aantal opmerkingen:

- Europese beschikking: buiten beschouwing laten (?)
- Full monty uittekenen, ook al komen niet alle stappen altijd aan bod in een procedure
- Documenten, entiteiten, procedures
- Aandachtspunt: besluit bij lokale besturen (Iblod) is op Vlaams niveau een beslissing

CLUSTER DE INFORMATIECONTAINERS EN LEG VERBANDEN

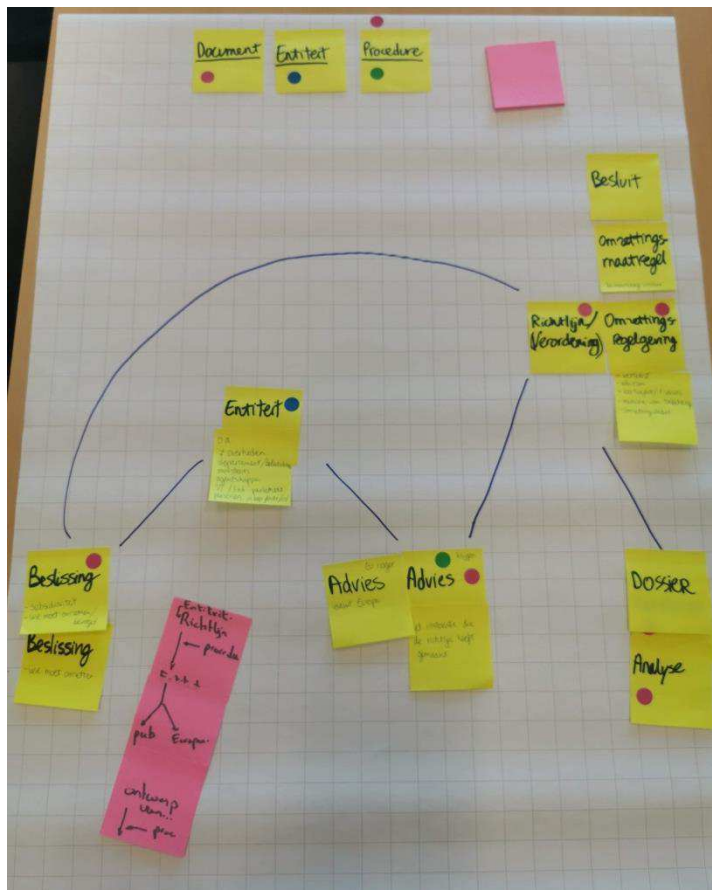


Fig. 1: Clustering en verbanden tussen de informatiecontainers in functie van use case 1

Toelichting bij figuur 1:

Beslissing: Subsidiariteit, wie moet er regelgeving omzetten, wie is er bevoegd?

Entiteit: Dit gaat o.a. over verschillende overheden, departementen/beleidsdomeinen, ministeries, agentschappen, Vlaams/Federaal parlement, personen in een bepaalde functie/rol, etc. die betrokken zijn bij deze use case.

Advies: Adviezen worden zowel opgevraagd als verkregen. Adviezen komen bv. Uit Europa, van de instantie die de richtlijn gemaakt heeft, etc.

Omzettingsmaatregel: bv. Om de uitstoot te gaan monitoren

Omzettingsregelgeving: Bevat onder andere volgende elementen:

Wetteksten, adviezen, voortraject/verschillende versies, memorie van toelichting, omzettingstabel.

Ten slotte werd er in deze groep besloten om de informatiecontainers ook te classificeren. Er werden 3 categorieën gemaakt: document, entiteit en procedure. Een informatiecontainer kon tot meerdere categorieën horen (zie gekleurde bolletjes op de post-its). Deze oefening werd niet helemaal voltooid.

KIES DE BELANGRIJKSTE INFORMATIECONTAINERS EN DEFINIEER

CONTAINER	DEFINITIE	OPMERKING
Advies	Input van een agent die bijdraagt aan het proces.	Moeten we "input" concreter formuleren? Er werd ook gedacht aan opinie of standpunt.
Regelgeving	(Wetgeving als verzamelterm)	-Kijk voor een definitie naar de Omzendbrief. -Heeft verschillende vormen: <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgrond • Besluit • Decreet/wet
Entiteit/Agent	Dit zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemers • Organisaties • Overheden • Adviesorganen • Parlement 	/
Procedurestap	Stap in een procedure	Voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> • Adviseren • Beslissen • Uitvoeren • Initiëren • Rapporteren • Consulteren/raadplegen • Bekrachtigen
Procedure	Formele regels	Bron: juridisch, van de gang van zaken bij een proces
Proces	Het geheel van activiteiten.	
Rol	Een samenhangend pakket aan taken die door 1 of meer agenten vervuld kan worden.	Bron: encyclo.nl Rollen kunnen worden toegewezen aan een Entiteit/Agent. Voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> • Adviseur • Uitvoerder • Initiator
Besluit	Beslissing van de uitvoerende macht die een plaats krijgt in de rechtshiërarchie.	2 soorten besluiten: <ul style="list-style-type: none"> • Reglementair: uitvoeringsbesluit van toepassing op iedereen • Individueel: vb. toekenning van een subsidie, een benoeming (zie omzendbrief RvS/omzendbrief Wetgevingstechniek)
Dossier	<i>"Een dossier is het geheel aan werk gedaan om tot een bestuurlijke of</i>	Definitie zoals in Dienst transactiemodel is oké

	<i>zakelijke beslissing te komen. Een dossier slaat doorgaans neer in een verzameling documenten.”</i> bron: OSLO Dienst transactiemodel	
--	---	--

2.3.2 GROEP 2 (FACILITATOR: NIELS)

Case 1: *Ik word gevraagd om Europese regelgeving om te zetten naar een voorstel van Vlaamse regelgeving.*

IDENTIFICEER DE INFORMATIECONTAINERS

Er werd afstand genomen van de specifieke use case aangezien de deelnemers van groep 2 geen concrete ervaring hadden met de omzetting van Europese wetgeving. De groep had wel ervaring met andere vormen van besluitvorming en identificeerde deze informatiecontainers als deel van hun besluitvormingsproces:

- VOORTRAJECT
- INITIATIEF
- DOSSIER
- DOSSIERVERLOOP
- PROCEDURESTAP
- ADVIESVRAAG
- ADVIES
- TOELICHTING
- ONTWERPREGELGEVING
- AGENDAPUNT
- (ONTWERP)AGENDA
- BEHANDELING VAN AGENDAPUNT
- VERGADERING
- VERSLAG
- BESLISSING
- BESLUIT
- MANDAAT / MANDATARIS
- PARTICIPATIE
- DIENST/ORGANISATIE/PERSOON

CLUSTER DE INFORMATIECONTAINERS EN LEG VERBANDEN

Wat is het verschil tussen een **beslissing** en een **besluit**? Een beslissing is de beoordeling van de bevoegde mandatarissen (goedkeuring, niet goedkeuring, verdaging, ...). Besluit is de resulterende tekst (die wordt ondertekend).

Openstaande vragen:

- Is een stemming een vorm van beslissing?
- Wat met versies van agenda's?

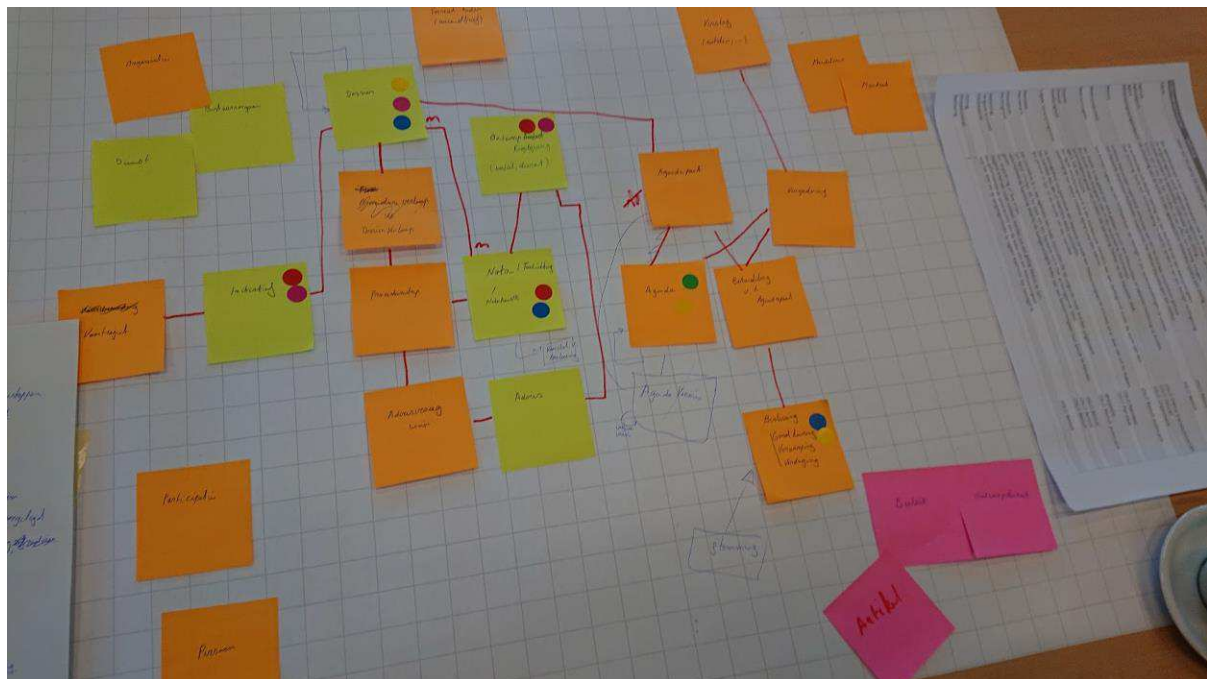


Fig. 2: Clustering en verbanden tussen de informatiecontainers in functie van use case 2

KIES DE BELANGRIJKSTE INFORMATIECONTAINERS EN DEFINIEER

CONTAINER	DEFINITIE	OPMERKING
Dossier	Samenhangend geheel van stukken of procedurestappen die betrekking hebben op een bepaalde zaak	
Zaak		
Ontwerpregelgeving	Een intellectuele realisatie onder de vorm van een opeenvolging van tekens die ter beslissing wordt voorgelegd aan de bevoegde mandatarissen	
Initiatief	Ontstaansgrond van een dossier	
Toelichting	Een concrete omkadering van de ontwerpregelgeving.	Vb.: Nota aan de Vlaamse regering
Agenda	Een verzameling van formeel aanvaarde, te behandelen onderwerpen tijdens een vergadering.	De agenda kan verschillende versies hebben
Beslissing	Beoordeling door de bevoegde mandatarissen van het	

	voorgelegde dossier	
Dossierverloop	Modeltraject die het dossier idealiter doorloopt	

2.3.3. GROEP 3 (FACILITATOR: BEN & YANA)

Case 2: *Ik word gevraagd om het dossier over de invoer van een nieuwe huisstijl van de Vlaamse overheid te agenderen.*

De deelnemers van de groep hebben de informatiecontainers onttrokken op basis van bovenstaande case. Door het proces te visualiseren en abstractie te maken van details, werden onderstaande informatiecontainers blootgelegd.

IDENTIFICEER DE INFORMATIECONTAINERS

- INITIATIEF
- ENTITEIT
- ORGANISATIE
- VERGADERING
- OVERLEG
- AGENDAPUNT
- AGENDERING
- BESLISSINGSORGAAN
- DOSSIER
- RAPPORT
- NOTA
- MEDEDELING
- BEWIJSSTUKKEN
- OVEREENKOMST
- BELEIDSNOTA
- OMZENDBRIEF (WORDT GEPARKEERD)
- BESLISSING
- GOEDKEURING
- AKKOORD
-

CLUSTER DE INFORMATIECONTAINERS EN LEG VERBANDEN



Fig. 3: Clustering en verbanden tussen de informatiecontainers in functie van use case 1

Op basis van het proces van case 2 – werden verbanden tussen de verschillende informatiecontainers duidelijk.

KIES DE BELANGRIJKSTE INFORMATIECONTAINERS EN DEFINIEER

CONTAINER	DEFINITIE	OPMERKING
Initiatief	dat is de aanleiding/ trigger tot een vergadering.	
<u>Een vergadering</u>	is een geformaliseerde samenkomst om tot een beslissing te komen.	<p>Nuance:</p> <p>Een vergadering heeft een formeel karakter en is gebaseerd op agendapunten en leidt tot een beslissing</p> <p>Een overleg is een gedachtewisseling zonder een beslissing als doel.</p>
<u>Een beslissing</u>	is een afspraak dat gemaakt wordt als gevolg van een bespreking over een agendapunt.	<p>Nuance:</p> <p>Een besluit is een beslissing</p> <p>Een beslissing is niet per definitie een besluit</p>

<u>Een agendapunt</u>	is een formeel aanvaard te behandelen onderwerp op een vergadering.	
<u>Een dossier</u>	is een samenhangend geheel van documenten die betrekking hebben op een bepaald onderwerp.	
Dat initiatief wordt genomen door: <u>Een entiteit</u>	is een bestuurlijke organisatie met bepaalde verantwoordelijkheden, waarbinnen het bestuurshandelingen kan stellen.	

2.3.4 GROEP 4 (FACILITATOR: JOHAN)

Case 2: *Ik word gevraagd om het dossier over de invoer van een nieuwe huisstijl van de Vlaamse overheid te agenderen.*

IDENTIFICEER DE INFORMATIECONTAINERS

Het proces start met **een initiële beslissing**. Die beslissing komt tot stand vanuit de praktijk, een nood, een politieke keuze, enz. Ze is wel niet formeel onderbouwd. Ze staat eventueel al geformuleerd in een beleidsnota. Ze is niet formeel. Meestal heeft ze wel een motivatie. Deze initiële beslissing wordt wel genomen door een mandataris met bevoegdheid beleid te maken, bv. Ene minister, een departementshoofd.

De initiële beslissing wordt uitgewerkt in **een plan van aanpak** in functie van een voorstel voor een formeel besluit. Deze uitwerking gebeurt meestal door de administratie in overleg met het kabinet. De “Mission” wordt uitgewerkt, bevoegdheid nagegaan, budget ingeschat, doelstellingen geformuleerd, procedurestappen te nemen. De missie wordt verantwoord en toegelicht.

Het plan van aanpak leidt tot een **concreet inhoudelijk voorstel**. Op basis van de elementen in het ‘dossier’ wordt nu gekozen welke **beslissingsprocedure** moet gevolgd worden. We herkennen op de verschillende regeringsniveaus de volgende 2 principe procedures:

1. De beslissing kan genomen worden bij delegatie – op basis van een delegatiebesluit kan een mandataris de beslissing nemen en ondertekenen. De beslissing wordt dan bekend gemaakt per omzendbrief of besluit. Eventueel komt ze op de regeringstafel als een agendapunt van het type Mededeling, ter kennisgeving. De kennisgeving wordt in een ‘nota’ uitgeschreven. Eventueel worden stukken uit het dossier bijgesloten.
2. De beslissing dient genomen te worden in een zitting van de ministerraad. Ten behoeve van de agendering wordt er een nota opgesteld. De nota bevat
 - a. Een beschrijving van het voorwerp.
 - b. Een samenvatting van de motivatie en het afgelegde proces.
 - c. Het voorstel van beslissing.

De nota is opgesteld in een vooraf vastgelegde template zodat de vorm over alle nota's eenvormig is er geen vormelijke afwijkingen zijn van het ene voorwerp naar het andere, van de ene indiener naar de andere.

Wanneer er over de beslissingsprocedure 'beslist' is en het dient voorgelegd te worden aan de Ministerraad, wordt 'het dossier' ingediend **ter agendering** voor een welbepaalde zitting. Op de agenda wordt het **een agendapunt**. Er zijn vormvereisten waaraan een 'dossier' dat geagendeerd wordt moet voldoen. Bijvoorbeeld:

- Als er een budgettaire impact is, moet er een advies Inspectie Financiën (IF) aanwezig zijn en eventueel een Begrotingsakkoord (BA).
- Een indiening kan ook een co-agendering betreffen. Dan is er een expliciet akkoord nodig van de betrokken ministers.

Voor elke agendapunt wordt **een beslissing** opgesteld. Een beslissing kan ook zijn dat het niet beslist wordt (uitgesteld wordt). Het feit dat er wordt beraadslaagd over het agendapunt en wat de uitkomst is, wordt opgenomen in **de notulen**.

CLUSTER DE INFORMATIECONTAINERS EN LEG VERBANDEN

Discussie: Er zijn twee manieren waarop er wordt gekeken naar de verhouding van de **entiteiten Nota en Dossier**:

1. De publiek-rechterlijke insteek is dat 'de nota' wordt geagendeerd. De nota heeft als bijlage het dossier. Het dossier kan uit een onbeperkt aantal bijlagen/documenten bestaan.
2. De administratieve insteek is dat 'een dossier' wordt geagendeerd. Het eerste stuk in het dossier is de nota.

Discussie: Er is onduidelijkheid over de relatie tussen **een Regelgevingstekst (zie definities) en de Beslissing**:

Een besluit dient ondertekend te worden. De ondertekening is de bevestiging dat de tekst geldend is. Wat is dan de positie van de "beslissing" van de ministerraad die stelt dat de regelgevingstekst wordt aangenomen? Kan, bij wijze van spreken, de handtekening van de regelgevingstekst vervangen worden door het "aannieten" van de beslissing? Zegt de beslissing dat de ondertekenaar effectief gemachtigd is de regelgevingstekst te ondertekenen?

Is een Besluit zonder beslissing (!) geldig? Is het belangrijk de link tussen besluit en beslissing te verankeren?

Discussie: Begripsverwarring tussen **Besluit en beslissing**.

Besluit is een rechtsvorm van een regelgeving. Regelgeving wordt opgedeeld op Vlaams niveau tussen Decreten (die door het Parlement gaan en daarna door de regering worden "bekrachtigd en afgekondigd") en Besluiten. De besluiten kunnen van de regering zijn of bij delegatie van een minister of hoofd van een administratie.

KIES DE BELANGRIJKSTE INFORMATIECONTAINERS EN DEFINIEER

CONTAINER	DEFINITIE	OPMERKING
Nota	Een document met een beschrijving van het voorwerp van beslissing, bondige toelichting en	Nieuw

	verantwoording en voorstel van beslissing.	
Regelgevingstekst	De materialisatie in geschreven tekst van een regelgeving. Dit kan zijn: een grondwet, een wet, een decreet, een ordonnantie, een samenwerkingsakkoord, een besluit. De tekst is te onderscheiden van het concept, de inhoud, de rechtsbron.	Nieuw
Regelgeving	Vastleggen van een afdwingbare norm. Kan uitgedrukt worden in verschillende vormen die een onderlinge hiërarchische rangorde hebben.	
Agenda	Een geordende lijst van agendapunten met de te bespreken onderwerpen voor een vergadering. De vergaderagenda wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de voorzitter.	Voorgestelde definitie weloverwogen aangepast. We moeten allicht types invoeren: ontwerpagenda, voorlopige agenda, nieuw goedgekeurde agenda, afgesloten agenda, enz.
Agendapunt	(Formeel aanvaard) te behandelen onderwerp op een zitting en maakt deel uit van de agenda in een welbepaalde volgorde.	Wat is een agendapunt dat ingediend wordt ter agendering maar nog niet is formeel aanvaard? Wat is een agendapunt dat op een ontwerpagenda staat maar terug wordt verwijderd? Wat is een agendapunt dat uitgesteld wordt maar niet naar een welbepaalde zitting? Levenscyclus aspecten moeten mee in het model genomen worden?
Dossier	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een groepering van documenten en stappen over een welbepaald voorwerp. Bv. De vastlegging van accijnzen op brandstoffen. Op de federale regering komt dit elk jaar (of meer) terug. 2. Een groepering van stappen, met elk hun documenten, die leiden tot een finale regelgevende beslissing. Bv. De eerste, tweede en finale lezing. De 1ste principiële, 2de en finale goedkeuring. 3. De groepering, map, van documenten die bij 1 agendapunt hoort. <p>De definitie "Samenhangend geheel van stukken die betrekking hebben op een bepaalde zaak." is</p>	Er werden minstens 3 soorten dossiers geïdentificeerd.

	daarom wellicht de meest omvattende die de 3 cases kan omvatten.	
Document		We verwijzen naar PSI
Legale Verschijningsvorm		De voorgestelde definitie is net iets te abstract om goed te zijn. Voorgesteld uit OSLO Besluit publicatie: <i>“Een legale verschijningsvorm is een intellectuele realisatie van een rechtsgrond onder de vorm van een opeenvolging van tekens (meestal alfanumerieke tekens).”</i>

3. ACTIES

- **Projectteam**

- Input van deze workshop verwerken om zo tot een eerste sneuvelmodel te komen. Dit eerste sneuvelmodel en een aanzet voor definities van de geïdentificeerde informatiecontainers zal op 15 januari 2020 worden verzonden naar de deelnemers. De deelnemers krijgen op die manier voldoende tijd om al eens naar het sneuvelmodel te kijken en zich zo voor te bereiden voor de tweede workshop.
- Organiseren van de tweede workshop met thema Besluitvorming (29 januari 2020 om 10u in VAC Gent).

- **Workshop deelnemers**

- Eventuele opmerkingen over het verslag en/of suggesties doormailen.
 - Mailadres: alvin.demeyer@vlaanderen.be
- Voorbereiden op de tweede workshop Besluitvorming door het eerste sneuvelmodel en bijbehorende aanzet voor definities door te nemen (zal worden verzonden op 15 januari 2020).