

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel,

Advies Minaraad en SERV

Advies
Actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007
voor de periode 2008-2010

Minaraad, 8 november 2007

SERV, 12 november 2007

Inhoud

Beleidssamenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Bemerkingen bij de voorliggende actualisatie van het milieubeleidsplan.....	4
2.1 Het besluitvormingsproces	4
2.2 De inhoud van het actualisatiedocument.....	5
2.2.1 Beoordelvingsvragen.....	5
2.2.2 Algemene bedenkingen.....	5
2.2.3 Afstemming tussen het MINA-plan en MIRA en NARA	6
2.2.4 Indicatoren.....	7
2.2.5 Doelstellingen	7
3. Lessen leren uit de ervaring met planning.....	9
3.1 Algemene lessen	9
3.2 Knelpunten.....	10
Bijlage: recentere relevante adviezen.....	14

Beleidssamenvatting

De voorliggende adviesvraag betreft de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) voor de periode 2008-2010. De actualisatie is het gevolg van de hervorming van de Vlaamse milieuplanning door een decreet van 28 april 2006. Die hervorming had onder meer tot doel om de cyclus van de milieubeleidsplanning beter af te stemmen op de legislatuur.

Het besluitvormingsproces dat werd gevolgd voor de actualisatie van het plan leidde tot een te beperkte inhoudelijke bijsturing van het MINA-plan 3 en bood slechts beperkte inspraakmogelijkheden.

Men kan de kwaliteit van planningsdocumenten beoordelen aan de hand van een reeks vragen. Door het beperkte karakter van de actualisatie kunnen veel van die vragen nu niet afdoende worden beantwoord. Zo ontbreekt in de voorliggende actualisatie – net zoals in het oorspronkelijke MINA-plan 3 - informatie over de kosten en de financiering van de maatregelen. Maar de vragen blijven relevant bij de opmaak van het MINA-plan 4.

De meeste wijzigingen aan maatregelen betreffen de bevestiging van al eerder doorgevoerde beleidswijzigingen. De sturende kracht van het voorliggende document voor de periode tot 2010 is dan ook eerder gering. Een degelijk MINA-plan 4 wordt belangrijk voor de toekomst van een planmatige benadering van het milieubeleid in Vlaanderen.

De vraag rijst of de reorganisatie die werd doorgevoerd door het proces 'Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)' voldoende vooruitgang biedt op het vlak van integratie, communicatie, doelgroepenbeleid, instrumenten, enz. Een effectief en efficiënt beleid kan niet worden ontwikkeld zonder kennis van en aandacht voor 'governance'-vraagstukken.

Er bestaan nog ongewenste verschillen tussen de rapportering en de beleidsplanning. De adviesraden vragen dat beide beter op elkaar afgestemd worden.

Het gebruik van indicatoren verbetert, maar bijkomende inspanningen blijven nodig. Dit geldt niet alleen voor de thematische indicatoren maar zeker ook voor de indicatoren voor het themaoverschrijdend beleid.

De overheid moet duidelijk motiveren waarom ze bepaalde plandoelstellingen kiest. Als doelstellingen niet gehaald worden binnen de vooropgestelde termijn moet de overheid evalueren hoe dit komt en moet ze bijsturen op basis van de evaluatieresultaten (onder andere de doelafstand). Ze moet er ook over waken dat algemene doelstellingen goed vertaald zijn in meer operationele doelstellingen waarvoor de noodzakelijke indicatoren en een concrete en haalbare timing kunnen worden vastgelegd en opgevolgd.

De planning moet aangeven hoe wordt omgegaan met de waaier aan internationale en Europese doelstellingen en met de beleidsruimte die het hogere beleidsniveau nog laat.

SERV en Minaraad blijven een sterke voorstander van strategische planning vanuit een langetermijnvisie gekoppeld aan het concept duurzame ontwikkeling, en van milieuplanning. Maar om de talrijke problemen met de huidige planningsinstrumenten weg te werken is een grondige globale hervorming nodig van de strategische planning voor milieu en natuur.

Omdat het MINA-plan 4 cruciaal wordt voor de toekomst van de milieuplanning in Vlaanderen moet de periode tot 2010 optimaal benut worden voor een goed planningsproces waarin zoveel mogelijk resterende knelpunten worden aanpakt. De overheid moet de werkwijze die ze zal volgen om dit plan op te maken, alsook de inhoudelijke planopbouw, uittekenen in een startdocument dat als basis dient voor een discussie met het middenveld over de voorbereiding van het volgende plan.

Het is het positief dat de planperiode wordt gesynchroniseerd met de legislatuur (en dus met de politieke beleidscyclus). Hierop verder bouwend moet de overheid komen tot een integratie van het evaluatie- en voorbereidingsproces voor het MINA-plan 4 en van het proces voor de inhoudelijke insteek van de administratie voor het volgende regeerakkoord. De overheid moet bovendien van de gelegenheid gebruik maken om de civiele maatschappij te laten participeren in dit geïntegreerde proces. De resultaten van het proces moeten vervolgens ingebracht worden bij de opmaak van het regeerakkoord dat op zijn beurt zal doorwerken in de beleidsnota en het uiteindelijke MINA-plan 4.

Om hun voorstellen te kaderen brengen de adviesraden in een laatste hoofdstuk van het advies een reeks planningsproblemen en -aandachtspunten in herinnering.

1. Inleiding

SERV en Minaraad ontvingen op 9 oktober 2007 een adviesvraag over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) voor de periode 2008-2010. Het advies werd gevraagd binnen een termijn van dertig werkdagen. Later werd dit gecorrigeerd tot een termijn van dertig (kalender)dagen.

Het milieubeleidsplan legt de hoofdlijnen voor het Vlaamse milieubeleid vast en loopt normaal gezien over een termijn van 5 jaar. Het huidige plan werd goedgekeurd op 19 september 2003 en blijft in principe geldig tot 31 december 2007.

Bij decreet van 28 april 2006¹ werd het stelsel van de Vlaamse milieubeleidsplanning hervormd. Een van de doelstellingen was om de cyclus van de milieubeleidsplanning beter af te stemmen op de legislatuur. Daarom verlengde het bedoelde decreet het lopende Milieubeleidsplan 2003-2007 bij wijze van overgangsmaatregel tot 2010. Ook werd voorzien dat het lopende plan beperkt zou worden geactualiseerd via het Milieujaarprogramma 2008. Zoals bepaald in de overgangsregeling legt de Vlaamse Regering nu het ontwerp van actualisering voor advies voor aan SERV en Minaraad. Naast de advisering is ook inspraak voorzien voor het publiek. In uitvoering van artikel 2.1.12 van het decreet algemene bepalingen houdende milieubeleid (DABM) bevat de voorliggende actualisatie aanpassingen en aanvullingen van de doelstellingen en maatregelen in het lopende plan in functie van internationale ontwikkelingen en bevindingen uit recente milieu- en natuurrapporten.

In een eerste deel van dit advies gaan SERV en Minaraad in op de voorliggende actualisatie.

Het tweede deel van het advies bouwt verder op een centrale instelling in een vorig advies van Minaraad en SERV². De adviesraden stelden toen dat de hervorming van de milieuplanning slechts enkele van de bestaande knelpunten oploste. Ze vroegen toen een grondige globale hervorming van de gewestelijke planning waarin alle bestaande knelpunten in hun onderlinge samenhang werden aanpakt.

Dit advies werd vastgesteld met unanimiteit.

¹ Decreet van 28 april 2006 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van hetzelfde decreet, B.S. 14 juni 2006.

² Advies van Minaraad en SERV over het voorontwerp van decreet wijziging van de milieuplanning (Minaraad nr. 2005|36 van 27 oktober 2005; bekrachtigd door de plenaire zitting van de SERV op 16.11.2005)

2. Bemerkingen bij de voorliggende actualisatie van het milieubeleidsplan

2.1 Het besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces dat werd gevolgd voor de actualisatie van het plan leidde tot een te beperkte inhoudelijke bijsturing van het MINA-plan 3 en bood slechts beperkte inspraakmogelijkheden.

De overgangsregeling van het nieuwe artikel 2.1.12 DABM bevat een summiere procedure voor de goedkeuring van de actualisatie van het MINA-plan 3. Als gevolg van de keuze om de actualisatie niet door te voeren via de normale procedure voor planwijziging, maar door een uitzonderingsregeling via het milieujaarprogramma 2008 is er een strikte deadline voor de wijziging. De actualisatie moet samen met het milieujaarprogramma 2008 ter beschikking zijn bij de begrotingsbesprekingen in het parlement. De overheid moet de adviezen van Minaraad en SERV vragen 'voorafgaand aan de begroting 2008'.

Principieel zijn Minaraad en SERV voorstander van synchronisatie van de planperiode en de legislatuur. Minaraad en SERV hebben er begrip voor dat de keuze voor het synchroniseren van de planperiode met de legislatuur een inhoudelijk beperkter plan oplevert. Maar de uitzonderingsprocedure blijkt toch de nadelen te hebben waar Minaraad en SERV vroeger al voor waarschuwden. In het al aangehaalde advies van 27 oktober 2005 over het (toen nog voorontwerp van) decreet van 28 april 2006 keerden de adviesraden zich tegen de voorgestelde éénmalige uitzonderingsprocedure om het plan te verlengen en bij te sturen. Ze wezen er onder meer op dat de uitzonderingsprocedure de mogelijkheden beperkte om het milieubeleidsplan inhoudelijk bij te sturen. Ze uitten toen de vrees dat het plan veel van zijn relevantie zou verliezen in de periode na 2007.

Op aangeven van Minaraad en SERV en van de Raad van State bevat de uitzonderingsprocedure voor actualisatie van het MINA-plan 3 verder een inspraakluik. De Raad van State oordeelde dat artikel 7 van het verdrag van Aarhus (en de omzetting daarvan in Richtlijn 2003/35/EG) de overheid juridisch verplicht om inspraak te verlenen aan het publiek over het milieubeleidsplan. De Vlaamse Regering organiseert in uitvoering van de overgangsregeling in artikel 2.1.12 DABM inderdaad een (beperkte) advies- en inspraakronde.

Vanuit principieel oogpunt is het positief dat er toch een inspraakronde georganiseerd wordt. Vanuit praktisch oogpunt maakt de beperkte en weinig sturende actualisatie van het MINA-plan 3 het moeilijker om mensen te mobiliseren voor deze oefening. Bovendien keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van actualisatie pas laat goed en werd het laattijdig voor advies en inspraak voorgelegd. Gelet op de deadline levert dit een erg korte periode op voor inspraak en advies en voor verwerking van de resultaten daarvan. Het gevaar bestaat dat de oefening daardoor ervaren wordt als het voldoen aan een formele verplichting.

2.2 De inhoud van het actualisatiedocument

2.2.1 Beoordelvingsvragen

De beoordeling van de kwaliteit van planningsdocumenten kan gebeuren aan de hand van een reeks vragen. Door het beperkte karakter van de actualisatie kunnen veel van die vragen nu niet afdoend worden beantwoord. Maar de vragen blijven relevant bij de opmaak van het MINA-plan 4.

Enkele van de belangrijkste vragen zijn:

- Hoe werden de doelstellingen gekozen en onderbouwd?
- Zijn de algemene doelstellingen goed vertaald in operationele doelstellingen?
- Volstaan de operationele doelstellingen om de gewenste milieukwaliteit te bereiken? Is de verdeling van de (operationele) doelstellingen kostenefficiënt en rechtvaardig?
- Hebben we de indicatoren om op te volgen of de (operationele) doelstellingen al dan niet gehaald worden tegen de vooropgestelde timing?
- Werden de geschikte methodes ingezet om de kosten en sociaal-economische effecten (verdelingseffecten, concurrentiepositie, werkgelegenheid) in te schatten?
- Zijn de data waarover we beschikken volledig genoeg en voldoende betrouwbaar om er uitspraken op te baseren?
- Staan tegenover de vooropgezette doelstellingen voldoende effectieve maatregelen (doelbereiking)?
- Zijn de instrumenten en maatregelen kostenefficiënt, uitvoerbaar, enz. (doelmatigheid)?
- Werden de eerder besliste maatregelen uitgevoerd en zo nee, hoe komt dat? Waren de maatregelen fout gekozen, schort er iets aan de organisatie, liep er iets fout in de uitvoeringsprocessen, waren er voldoende personele en financiële middelen, konden de doelgroepen voldoende gemobiliseerd worden?
- In welke mate hebben de uitgevoerde maatregelen bijgedragen tot het realiseren van de gestelde (operationele) doelstellingen?

Wie het voorliggende document wil beoordelen op basis van dit soort van vragen, stelt vast dat dit meestal niet mogelijk is. Dat komt onder meer omdat in het document vaak de nodige informatie ontbreekt. Zo ontbreekt in de voorliggende actualisatie – net zoals in het oorspronkelijke MINA-plan 3 - informatie over de kosten en de financiering van de maatregelen. De opmerkingen in dit advies blijven noodgedwongen dan ook erg beperkt.

2.2.2 Algemene bedenkingen

De meeste wijzigingen aan maatregelen betreffen de bevestiging van al eerder (en op andere plaatsen) doorgevoerde beleidswijzigingen. Dat betekent dat de sturende kracht van het voorliggende plan voor de periode tot 2010 eerder gering is.

Het planningsteam erkent dit probleem. Het kondigt aan dat in het kader van de voorbereiding van het MINA-plan 4 – dat van kracht zou worden vanaf 2011 – terug meer

werk wordt gemaakt van visievorming.

SERV en Minaraad zijn van mening dat dit inderdaad nodig is voor een volwaardige planning die de beleidsvoorbereiding stuurt. Noch de inhoud van de actualisatie, noch de vooropgestelde timing voor de behandeling ervan maken dat de advisering van het voorliggende plan een goed aanknopingspunt biedt voor een discussie over de voorbereiding van het MINA-plan 4. Toch is een degelijk MINA-plan 4 doorslaggevend voor de toekomst van een planmatige benadering van het milieubeleid in Vlaanderen. De werkwijze en bijhorende timing voor de voorbereiding van dit plan wordt dan ook belangrijk.

Opvallend is dat het voorliggende actualisatiedocument vooral de thematische hoofdstukken behandelt. Het verifieert meer bepaald de doelstellingen van de thema's.

De niet-thematische delen – zoals het deel 'instrumenten' – krijgen minder aandacht in het voorliggende document. In zijn advies over het milieubeleidsplan 2003-2007³ stelde de Minaraad al dat de horizontale aanpak van het milieubeleid herkenbaar moest doorwerken naar het project BBB. In de voorliggende actualisatie staat onder meer: "*Tijdens de planperiode werden veel inspanningen geleverd bij de voorbereiding en uitvoering van het project 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Oorspronkelijk was voorzien om in de nieuwe structuur speciale aandacht te besteden aan integratie, maar dat is uiteindelijk niet doorgegaan.*"⁴ Naar aanleiding van deze uitspraak rijst de meer algemene vraag of de door BBB doorgevoerde reorganisatie voldoende is geweest op het vlak van integratie, communicatie, doelgroepenbeleid, instrumenten, enz.

Minaraad en SERV menen in elk geval dat een effectief en efficiënt beleid niet kan worden ontwikkeld zonder kennis van en aandacht voor 'governance'-vraagstukken.⁵

2.2.3 Afstemming tussen het MINA-plan en MIRA en NARA

Minaraad en SERV stellen vast dat er ongewenste verschillen zijn tussen de rapportering en de beleidsplanning, onder meer voor wat betreft de gebruikte indicatoren en de achterliggende data.

De adviesraden vragen algemeen dat het milieubeleidsplan en de rapportering beter op elkaar afgestemd worden. De verantwoordelijke entiteiten van het beleidsdomein LNE moeten deze afstemming realiseren in het kader van de opmaak van het MINA-plan 4. Zowel in het milieubeleidsplan als in de rapporten moeten dezelfde indicatoren gebruikt worden. Ze moeten ook dezelfde tijdsreeksen van data gebruiken. Tot slot moet ook de analyse van trends en doelbereiking op een identieke manier gebeuren.

³ Minaraad, Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van Milieubeleidsplan 2003-2007, nr. 2002/28, p. 9.

⁴ Ontwerp actualisatie Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010, onderdeel 15.1.2 'Maatregelen en instrumenten', p. 78.

⁵ Meer informatie hierover is te vinden in het gezamenlijke advies dat SERV en Minaraad in 2005 uitbrachten met bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Zie SERV en Minaraad, Advies Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, SERV advies van 13 april 2005, Minaraad advies van 28 april 2005 - nr. 2005/16.

2.2.4 Indicatoren

Het gebruik van indicatoren verbetert, maar ook op dit vlak zijn nog bijkomende inspanningen nodig.

In de voorliggende actualisatie wordt meer transparant en uniform omgegaan met indicatoren. De indicatoren voor de thema's werden onderbouwd via de opbouw van reeksen van jaarlijkse data (tijdsreeksen). De tijdsreeksen omvatten zoveel mogelijk jaren, in principe vanaf 1990. Onder meer op basis van die tijdsreeksen werden trends en mate van doelbereiking altijd op dezelfde manier bepaald. Ook de beoordeling van de trends en de mate van doelbereiking gebeurt op basis van vaste beoordelingsschalen. Hoewel deze werkwijze niet nieuw is, is de systematische doorvoering ervan een stap vooruit voor de onderbouwing van de planning.

Voor sommige thema's wordt voorgesteld om nieuwe indicatoren uit te werken of bestaande indicatoren verder op punt te stellen. Zo wordt bijvoorbeeld in het luik 'maakregelen en instrumenten' van het thema 'verlies aan biodiversiteit' een maatregel '*indicatoren afstemmen en ontwikkelen*' voorgesteld (p. 71). Een cruciaal instrument voor de gegevensverzameling is de monitoring van milieu en natuur. NARA 2005 (p. 25) wijst er terecht op dat deze gegevensverzameling vaak nog een gefragmenteerd karakter heeft en ze onvolledig is. Daarom zijn bijkomende inspanningen nodig zijn. Minaraad en SERV steunen de intentie om deze lacunes zo snel mogelijk weg te werken.

Hoewel het moeilijker is om voor het themaoverschrijdend beleid – en in het bijzonder voor de niet-kwantitatieve doelstellingen - indicatoren te ontwikkelen, mag deze opdracht niet aan de aandacht ontsnappen. Ook op dit punt zet de actualisatie een stap vooruit, maar bijkomende inspanningen blijven nodig. De indicatoren die in het deel 'gebiedsgericht beleid' geformuleerd worden voor ruimtelijke kwaliteit blijven bijvoorbeeld zeer summier. Al wordt aangekondigd: "*Om de kwaliteit van de ruimte in functie van milieu en natuur op een onderbouwde wijze te evalueren is een betere indicatorenset met lange gegevensreeksen noodzakelijk. Ter voorbereiding van het MINA-plan 4 en het RSV 2 zullen de beleidsdomeinen 'Milieu' en 'Ruimtelijke ordening' gezamenlijk op zoek gaan naar afgestemde doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren op dit vlak.*" SERV en Minaraad vinden deze intentie en de aangekondigde samenwerking positief.

2.2.5 Doelstellingen

De overheid moet duidelijk motiveren waarom ze bepaalde plandoelstellingen kiest. Als doelstellingen niet gehaald worden binnen de vooropgestelde termijn moet de overheid evalueren hoe dit komt en moet ze bijsturen op basis van de evaluatieresultaten (onder andere de doelafstand). Ze moet er ook over waken dat de meer algemene doelstellingen goed vertaald zijn in meer operationele doelstellingen waarvoor een concrete en haalbare timing kan worden vastgelegd en opgevolgd.

De planning moet aangeven hoe wordt omgegaan met de waaier aan internationale en Europese doelstellingen en met de beleidsruimte die het hogere beleidsniveau laat.

De gekozen plandoelstellingen zijn niet altijd volledig onderbouwd door de trend en de mate van doelbereiking die wordt vastgesteld in het document. Een voorbeeld hiervan zijn de

gegevens over het watergebruik bij bevolking, industrie en landbouw.⁶

SERV en Minaraad menen dat de overheid duidelijker moet motiveren waarom ze de doelstellingen zo kiest. Omdat het te bereiken eindresultaat uiteindelijk het belangrijkste is, vragen ze om bij de bepaling van de doelstellingen steeds rekening te houden met alle elementen, met name het te bereiken doel op vlak van leefmilieu, de waargenomen trends, de mate van doelbereiking, de resterende doelafstand en de impact op de doelgroepen.

Als doelstellingen niet gehaald worden tegen de vooropgestelde timing moet de overheid evalueren waarom de voorgestelde timing niet werd gehaald. Vervolgens moet ze haar beleid en organisatie bijsturen op basis van de besluiten van evaluatie.

Soms kan niet worden nagegaan of doelstellingen worden gehaald omdat de doelstellingen niet concreet genoeg geformuleerd zijn. Soms is duidelijk dat doelstellingen niet worden gehaald maar kan er moeilijk op gestuurd worden omdat ze zeer algemeen geformuleerd zijn als de te bereiken toestand op lange termijn.

SERV en Minaraad stellen voor om deze algemene doelstellingen te vertalen in meer operationele doelstellingen, waarvoor wel een concrete en haalbare timing kan worden vastgelegd.

Verder rijst de vraag hoe wordt omgegaan met de vele doelstellingen die worden vastgelegd of nog vastgelegd moeten worden in processen die lopen op internationaal (vooral Europees) niveau. Dergelijke doelstellingen zijn er in verschillende vormen. Sommige internationale doelstellingen zijn vrij gedetailleerd vastgelegd; andere zijn eerder vaag en worden al dan niet verder ingevuld via een voortschrijdend proces. Sommige doelstellingen moeten worden gehaald binnen de planperiode van het (verlengde) MINA-plan 3; voor andere doelstellingen valt de geformuleerde deadline buiten de planperiode. Sommige doelstellingen zijn kwantitatief, andere zijn kwalitatief of betreffen instrumenten. Daarnaast laten het Europees verdrag en de Europese richtlijnen expliciet en/of impliciet een zekere beleidsruimte. Tot slot geven het Europese recht en het Europese beleid richting aan een belangrijk deel van het te voeren milieubeleid, maar zeker niet aan alle aspecten. Onder meer onder impuls van het door Europa gehuldigde subsidiariteitsprincipe blijven thema's zoals hinder of ruimtelijke ordening grotendeels buiten het Europese blikveld.

Het zou goed zijn als de planning meer rekening houdt met de brede waaier aan internationale doelstellingen en de wijze van implementeren in Vlaanderen. Wat de doelstellingen betreft met een deadline buiten de planperiode, menen SERV en Minaraad alvast dat het plan die doelstellingen (in zoverre ze al vastliggen voor Vlaanderen) moet overnemen. Eventueel moeten hiervoor mijlpalen geformuleerd worden die moeten worden bereikt binnen de planperiode.

⁶ De laatste beschikbare gegevens (2003) over drinkwatergebruik bij de bevolking wijzen uit dat de doelstelling niet wordt bereikt (doelbereik 52%). Wat het industrieel watergebruik betreft werd de doelstelling in 2003 ruim overschreden (doelbereik 160%). De overheid beschikt niet over recente gegevens voor de doelgroep landbouw en kan hier dus geen uitspraak doen over trend en mate van doelbereik. Voor de doelgroepen bevolking en landbouw zijn de plandoelstellingen voor 2010 identiek aan de plandoelstellingen voor 2007. De nieuwe plandoelstelling voor de industrie is gelijk aan het volume industrieel watergebruik dat al werd gehaald in 2001. Er wordt aan toegevoegd dat het industrieel watergebruik zich sindsdien lijkt te stabiliseren rond het niveau 2001. (Ontwerp actualisatie Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010, onderdeel 9.3 'Verdroging', p. 54).

3. Lessen leren uit de ervaring met planning

3.1 Algemene lessen

SERV en Minaraad hebben al herhaaldelijk gesteld dat ze een grote voorstander zijn van strategische planning vanuit een langetermijnvisie, gekoppeld aan het concept duurzame ontwikkeling. De adviesraden vinden de milieuplanning dan ook een waardevol instrument.

Maar de adviesraden wezen al geregeld op problemen met de planningsinstrumenten die vandaag van kracht zijn (voor een samenvatting daarvan, zie onderdeel 3.2 'knelpunten'). SERV en Minaraad vragen daarom een grondige globale hervorming van de strategische planning voor milieu en natuur waarin zoveel mogelijk bestaande knelpunten in hun onderlinge samenhang worden aanpakt.

Een degelijk MINA-plan 4 is cruciaal voor de toekomst van de milieuplanning in Vlaanderen. Het beleidsplan is het centrale document van de milieuplanning.

SERV en Minaraad vragen daarom aan de overheid om de overgangperiode die ontstaat door de verlenging van het MINA-plan 3 tot 2010 optimaal te benutten voor een goed planningsproces waarin zoveel mogelijk resterende knelpunten worden aangepakt. De overheid moet vooraf goed nadenken over de werkwijze die ze zal volgen om dit plan op te maken en over de inhoudelijke planopbouw. Aspecten die daarbij aan bod moeten komen zijn een evaluatie van de voorbije planperiode, afstemming met andere plannen, functie van rapportering, mogelijkheden voor inspraak in een eerdere fase en voor een breed publiek, enz.

De adviesraden vragen dat de overheid de resultaten van deze oefening uitschrijft in een startdocument voor de opmaak van het plan. Dit document zou – in tegenstelling tot het voorliggende actualisatiedocument – een goede basis zijn voor een discussie met het middenveld over de voorbereiding van het volgende plan.

Het is het positief dat de planperiode wordt gesynchroniseerd met de legislatuur (en dus met de politieke beleidscyclus). Dit biedt onder meer betere kansen om van het plan een document te maken dat de politieke agenda mee bepaalt, de politieke besluitvorming vooruit helpt door het ruimere kader te schetsen en de politiek-administratieve processen van beleidsvoorbereiding efficiënter laat verlopen.

Minaraad en SERV hebben een concreet voorstel dat hierop verder bouwt. De overheid moet in de volgende jaren het MINA-plan 4 voorbereiden, met inbegrip van een evaluatie van het MINA-plan 3 en de uitvoering ervan. Tegelijkertijd moet de administratie een inhoudelijke voorzet geven voor het volgende regeerakkoord.

De adviesraden vragen nu om de evaluatie- en voorbereidingsprocessen te integreren. De overheid moet bovendien van de gelegenheid gebruik maken om de civiele maatschappij te laten participeren in het geïntegreerde proces. De resultaten van dit proces moeten ingebracht worden bij de opmaak van het regeerakkoord dat op zijn beurt zal doorwerken in de beleidsnota en het uiteindelijke MINA-plan 4.

Zo ontstaan belangrijke kansen voor meer efficiënte processen met participatie, voor wisselwerking tussen administratie, civiele maatschappij en politieke overheid, voor een beter draagvlak voor het luik 'milieu' in het regeerakkoord, voor continuïteit van beleid over de legislaturen heen, enz.

3.2 Knelpunten

Met de wijziging van het planluik van het DABM bij decreet van 28 april 2006 werden enkele bestaande knelpunten in de milieuplanning aangepakt. Vraag is hoe we kunnen komen tot een milieuplanning die continuïteit van beleid biedt over de grenzen van de legislaturen heen.

Ook andere problemen blijven bestaan. Mineraad en SERV willen alvast de volgende knelpunten onder de aandacht brengen:

- De Vlaamse overheid heeft in het recente verleden een ruim assortiment aan **overkoepelende strategische toekomstplannen** opgesteld. Het betreft plannen die de beleidsdomeinen overstijgen en die een antwoord moeten bieden op grote uitdagingen die ons te wachten staan binnen een tijdspanne van een decennium of langer. Voorbeelden zijn Vlaanderen – Europa 2002, Kleurrijk Vlaanderen en de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (goedgekeurd in 2006). Deze plannen hebben meestal geen juridische basis (een in regelgeving vastgelegd besluitvormingsproces en richtinggevend kader). Dikwijls sluiten deze initiatieven niet goed aan bij de klassieke beleidsdocumenten zoals het regeerakkoord, de beleidsnota's of al bestaande decretaal vastgelegde planningsprocessen. Al werden op dit punt soms al stappen gezet. Zo sloot het algemeen kader van het Milieubeleidsplan 2003-2007 aan bij de langetermijnvisie die is uitgewerkt door de Visiegroep milieu en duurzame ontwikkeling en bij de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde die daar op voortbouwen. Maar de visie werkte nog onvoldoende door naar de themahoofdstukken. Ook verschillen de overkoepelende plannen onderling sterk, onder meer voor wat betreft de inhoudelijke reikwijdte en de achterliggende motivatie om ze op te stellen. De hiervoor opgesomde knelpunten verklaren mee waarom deze plannen lang niet altijd het einde van een legislatuur overleven.

De Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (VSDO), met zijn brede conceptuele onderbouwing, kan de basis vormen voor een dergelijk overkoepelend beleidskader, aldus de adviesraden.
- In het **milieubeleid bestaan nog altijd twee verschillende systemen van strategische planning naast elkaar** die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Enerzijds is er het decretale milieuplanningssysteem dat specifiek is voor het beleidsdomein LNE en dat in belangrijke mate het werk is van de administratie. Anderzijds is er het generieke systeem met het tussen de regeringspartijen gesloten regeerakkoord en de daaropvolgende beleidsnota's en beleidsbrieven die op basis van het reglement van het Vlaams Parlement worden opgesteld door alle ministers. De grote verschillen tussen de systemen en de betrokken actoren zorgen voor belangrijke afstemmingsproblemen en veroorzaken ook besluitvormingsproblemen in het systeem van de milieuplanning. Een voorbeeld daarvan is dat de timing waarop de verschillende documenten in de twee systemen tot stand komen niet gesynchroniseerd is. Ook is er kritiek op de beperkte waarde van de participatie in het kader van de weinig sturende milieuplanning en bij uitbreiding over de mogelijkheden tot participatie bij het uitstippelen van het milieubeleid.

De nu voorgestelde afstemming van milieuplanningscyclus op de legislatuurperiode biedt mogelijkheden voor verbetering, maar er blijven belangrijke vragen bestaan. Omdat het politiek onderhandelde regeerakkoord doorgaans beknopt is over het

milieubeleid volstaat het niet als politieke insteek voor een eveneens legislatuuroverspannende milieuplanning.

Hoewel de jaarlijkse documenten - het milieujaarprogramma en de ministeriële beleidsbrief - sterk overlappen qua doelstelling en inhoud, zijn het tot nader order twee verschillende documenten.

Ook de organisatie van de overheid, met onder meer de verhouding kabinet – departement – agentschappen, speelt een rol bij de mogelijkheden van de actoren om via planning de werking van de overheid aan te sturen.

- **BBB** introduceert nieuwe sturingsmogelijkheden. Het betreft bijvoorbeeld de beheersovereenkomsten die moeten worden afgesloten tussen de Vlaamse Regering en het hoofd van een agentschap. Als het Comptabiliteitsdecreet in werking treedt ontstaan er wellicht bijkomende sturingsmogelijkheden. Het is niet duidelijk hoe deze nieuwe sturingsmogelijkheden zich verhouden tot de al bestaande.
- Wat de **decretale milieuplanning** betreft stellen Minaraad en SERV vast dat de decretale bepalingen over het milieurapport niet helemaal overeenstemmen met de huidige werkwijze.
Ook moet de overheid erover waken dat de timing van de verschillende soorten rapporten enerzijds en de plannen en jaarprogramma's anderzijds goed op elkaar wordt afgestemd om de inhoudelijke doorwerking van de rapportering naar de planning beter te verzekeren.
De overheid is er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om in het **milieubeleidsplan** aan te geven wat de belangrijke prioriteiten zijn van het milieubeleid. Verder worden de planningsdocumenten opgesteld door een deel van de administratie. Maar ze worden niet gedragen door de politieke overheid, noch door sommige andere onderdelen van de administratie.
Het is positief dat het **milieujaarprogramma** een onderdeel wordt van de begroting, al moet de overheid wel vermijden dat dit ertoe leidt dat het milieujaarprogramma veel minder informatie bevat.
- Er zijn problemen met de afstemming tussen de milieuplanning en de **talrijke plannen waarin de strategie, doelstellingen en instrumenten voor onderdelen van het milieubeleid** worden vastgelegd (bv. de uitvoeringsplannen in de afvalstoffensector, het klimaatplan, reductieplannen).
Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voorziet op papier in een hiërarchie. Om de vijf jaar wordt een milieubeleidsplan vastgesteld. Elk jaar wordt een milieujaarprogramma opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Specifieke uitvoeringsplannen kunnen het milieubeleidsplan op onderdelen verder concretiseren en verfijnen. De praktijk is anders. Het vorige milieubeleidsplan was voor vele onderdelen weinig meer dan een samenvatting en bundeling van de inhoud van de uitvoeringsplannen.
- De milieuplanning is nog te veel gericht op de opmaak van documenten en te weinig op het **proces van planning** zelf als een proces van visievorming, besluitvorming en aansturing. Hiërarchische sturing door de overheid heeft belangrijke beperkingen. Er is meer interactieve beleidsontwikkeling nodig, met een grotere **betrokkenheid** van politieke actoren, andere beleidssectoren en doelgroepen. Interactie tussen de verschillende actoren is nodig voor het faciliteren en versnellen van de nodige leer- en veranderingsprocessen. Andere beleidssectoren moeten bij de opmaak van een

milieubeleidsplan betrokken worden om te komen tot daadwerkelijke integratie van milieuaspecten in de besluitvorming op andere beleidsterreinen en omgekeerd

- **Communicatie, advisering en participatie** hebben een andere finaliteit en kunnen zich richten naar verschillende groepen (communicatie kan zich gemakkelijker richten naar een ruimere doelgroep). Vele planningsprocessen bevatten een communicatielukkig waarin de overheid informatie overmaakt aan de burger. In een aantal gevallen is communicatie een opstap naar advisering en participatie. Deze beide instrumenten moeten er op hun beurt voor zorgen dat een voldoende breed gedragen toekomstvisie tot stand komt. Zinnvolle participatie stelt doorgaans veel zwaardere eisen aan het proces.

De overheid moet goed overwegen wanneer, naar wie en hoe er wordt gecommuniceerd en wanneer, naar welke doelgroep en hoe een participatielukkig wordt opgezet in het proces. Communicatie in het kader van planning moet meer zijn dan marketing voor toekomstprojecten. Ze moet duidelijk en 'to the point' zijn, maar ook volledig en objectief. Participatie kan een strategie zijn om beter beleid te ontwikkelen en draagvlak te creëren voor een meer effectieve en efficiënte beleidsuitvoering. Participatie is belangrijk om te komen tot beleid voor dringende maatschappelijke problemen waarover veel wetenschappelijke onzekerheid bestaat.

Ook wordt te weinig gebruik gemaakt van het potentieel bij de middenveldorganisaties om dit beleid in de praktijk mee uit te voeren.

Soms worden evaluatiestudies gemaakt over de inspanningen op het vlak van communicatie en inspraak⁷, maar gebeurt er te weinig met de aanbevelingen uit die studies.

- De inhoud van het milieubeleidsplan (en van andere planningsinstrumenten) moet kunnen bouwen op een **visie en strategie voor de lange termijn** (10 tot 30 jaar). Het is op deze termijn dat de noodzakelijke structurele verschuivingen in de structuur van de economie en in productie- en consumptiepatronen zichtbaar (moeten) worden. In de planning worden sommige beleidskeuzes met een impact op lange termijn niet expliciet gemaakt. Bovendien worden de langetermijngevolgen niet altijd duidelijk ingeschat.
- Belangrijke beleidskeuzes moeten goed onderbouwd worden via een maximale mobilisatie van de beschikbare (**wetenschappelijke**) kennis. De milieu- en natuurrapportage (MIRA en NARA) vormt een goed uitgangspunt hiervoor, onder meer omdat de informatie wordt geanalyseerd door een brede groep van auteurs en lectoren. Een dergelijke aanpak kan als voorbeeld dienen voor alle andere toekomstplannen van de overheid. Milieuplanning moet niet alleen aandacht hebben voor milieukundige elementen maar ook voor sociaaleconomische aspecten.
- Het milieubeleidsplan geeft te weinig sturing aan de **interne overheidsprocessen**. Daarvoor is het te veel een inventaris en duidt het te weinig de prioriteiten, acties en verantwoordelijken aan binnen de administratie.

⁷ Zie bijvoorbeeld DE GROOF, S. & M. HOOGHE, Sociologische evaluatie van de inspraakregeling en de consultatieprocedure van het Milieubeleidsplan 1997-2001. Onderzoeksrapport uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu-, Natuur-, en Waterbeheer (AMINAL), VUB Vakgroep Sociologie, 1998.

Het plan is voor **doelgroepen en andere actoren** niet selectief genoeg in het aanduiden van de grote lijnen en prioriteiten van het Vlaamse milieubeleid. Het is voor hen erg moeilijk om te reageren op een plan van 360 pagina's vol met indicatoren, doelstellingen en maatregelen over een hele reeks thema's en beleidslijnen. Soms is het plan ook te weinig concreet, bv. wat de operationele doelstellingen betreft.

- Dikwijls bevatten plannen geen informatie over **de kosten en de financiering van de maatregelen**. Dit is ook het geval met het oorspronkelijke MINA-plan 3 en de voorliggende actualisatie. Dat maakt het onmogelijk om in te schatten in welke mate het voorgenomen (milieu)beleid budgettair een haalbare kaart is en of op dat vlak de juiste prioriteiten worden gesteld.

Bijlage: recentere relevante adviezen

- Minaraad, Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van milieubeleidsplan 2003-2007
- SERV, Advies van 10 juli 2002 over het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007
- SERV en Minaraad, Advies Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (SERV advies van 13 april 2005, Minaraad advies van 28 april 2005 - nr. 2005/16)
- Minaraad en SERV, Advies van over het voorontwerp van decreet wijziging van de milieuplanning (Minaraad nr. 2005|36 van 27 oktober 2005; bekrachtigd door de plenaire zitting van de SERV op 16.11.2005)