

**Minaraad  
Milieu- en Natuurraad  
van Vlaanderen**



**briefadvies**

**van 24 mei '07**

**bij de studie over  
de strategische toekomstplannen  
van de Vlaamse Regering**

**2007/18 a**

De heer Kris Peeters  
Vlaams minister van Openbare Werken,  
Energie, Leefmilieu en Natuur  
Koning Albert II-laan 20, bus 1  
1000 Brussel

**Datum:** 24 mei '07  
**Uw ref.:** -  
**Onze ref.:** 03.04/L5/2007/344  
**Betreft:** Briefadvies bij de studie over de strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering

Mijnheer de minister,

Bij de organisatie van hun werkzaamheden maken overheden veelvuldig gebruik van plannen. De tijdsdimensie van de plannen van de Vlaamse Regering is meestal afgestemd op de legislatuur. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de regeringsverklaring en de beleidsnota's. Planningsdocumenten zoals de begroting en de beleidsbrieven hebben (*stricto sensu*) een planningstermijn van een jaar. Toch wordt er regelmatig verder gekeken in de toekomst. De Vlaamse Regering maakt ook plannen die een antwoord moeten bieden op grote uitdagingen die ons te wachten staan over een decennium of langer. Voorbeelden zijn 'Vlaanderen in Actie' (opgestart in juni 2006), de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (goedgekeurd in 2006) en het Pact van Vilvoorde (november 2001). Deze plannen zijn het onderwerp van een korte studie die in opdracht van de Minaraad uitgevoerd werd door Bert De Wel (adjunct van de directeur bij het secretariaat van de Minaraad).<sup>1</sup> In de studie wordt een overzicht gegeven van de initiatieven die in het recente verleden opgezet werden. Na een beschrijving van de kenmerken wordt een aantal algemene vaststellingen geformuleerd.

De studie over de strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering dient als vertrekpunt voor dit briefadvies. De Minaraad formuleert een aantal aanbevelingen aan de Vlaamse Regering die de inzet van strategische toekomstplannen kan verbeteren.

### **Plannen maken met een visie op de lange termijn is noodzakelijk**

De Minaraad stelt vast dat de Vlaamse overheid in het recente verleden een ruim assortiment aan strategische toekomstplannen heeft opgesteld. De kenmerken van deze plannen, onder meer de manier waarop ze tot stand kwamen, de inhoudelijke reikwijdte en de achterliggende motivatie om ze op te stellen, blijken onderling erg te verschillen. Zoals voorheen al in meerdere adviezen toegelicht werd, is de Minaraad een groot voorstander van strategische beleidsplanning die expliciet rekening houdt met een langetermijnvisie. In een oriëntatienota van 2000 werd deze nood aan een beleid op lange termijn uitdrukkelijk gekoppeld aan de beleidsimplicaties van het concept duurzame ontwikkeling.<sup>2</sup> Ook in latere adviezen werd hierop gewezen. Dit was het geval in het advies van 2002 over het voorontwerp van Milieubeleidsplan 2003-2007<sup>3</sup> en het gezamenlijk advies met de SERV van 2005 met bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Minaraad, Studie 'De strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering', 24 mei 2007.

<sup>2</sup> Minaraad, Oriëntatienota van 7 december 2000 'Naar een toekomstvisie voor Vlaanderen'.

<sup>3</sup> Minaraad, Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van Milieubeleidsplan 2003-2007.

<sup>4</sup> Minaraad en SERV, advies van 28 april 2005, Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

De nood aan een langetermijnvisie voor het milieu- en natuurbeleid, gekaderd binnen een streven naar duurzame ontwikkeling, behoeft volgens de Minaraad ook vandaag geen verdere verduidelijking. De uitdagingen op het vlak van klimaatbeleid en de bescherming van de biodiversiteit spreken voor zich. Een blik op de andere milieuthema's in het jaarlijkse milieurapport (MIRA-T) maakt snel duidelijk dat ook daar vele knelpunten op korte- noch middellange termijn opgelost zullen zijn. De Minaraad is er echter van overtuigd dat de meerwaarde van de strategische toekomstplannen van de overheid pas ten volle gerealiseerd kan worden indien deze aan een aantal voorwaarden voldoen. De volgende punten verdienen extra aandacht volgens de Raad:

- **Alle beleidskeuzes met een langetermijnimpact moeten expliciet gemaakt worden.** In eerste instantie is het belangrijk dat bij *alle* overheidsinitiatieven de langetermijngevolgen duidelijk ingeschat worden. De Raad wijst erop dat vele overheidsinitiatieven impliciet keuzes maken met een impact op lange termijn. Voorbeelden zijn infrastructuurwerken en de inplanting van overheidsgebouwen die een soort 'lock-in' effect hebben op het mobiliteitsbeleid. Dergelijke effecten kunnen het toekomstige beleid voor vele jaren hypothekeren.
- **De strategische toekomstplannen van de overheid mogen geen vrijblijvend karakter hebben.** De Raad pleit ervoor dat deze initiatieven goed moeten aansluiten of geïntegreerd worden in de klassieke beleidsdocumenten zoals het regeerakkoord, de beleidsnota's of reeds bestaande decretaal vastgelegde planningsprocessen. Dit gebeurt best op een soepele manier, zonder rigide 'planning om de planning'. In het advies van de Raad over de VSDO werd dit als volgt geformuleerd:

*"... Een effectieve strategie duurzame ontwikkeling functioneert als een 'kennissysteem' dat informatie, kennis en capaciteit opbouwt, organiseert en beschikbaar stelt voor interactie en dialoog. Zulk systeem plant niet alles, maar is veeleer gericht op het ondersteunen en begeleiden van die interacties en dialoog."<sup>5</sup>*

De Raad stelt vast dat decretaal vastgelegde toekomstplannen meer overlevingskansen hebben bij een eventuele regeringswissel. Dit zou met zich meebrengen dat belangrijke strategische toekomstplannen bij voorkeur een decretale verankering krijgen of een decretale 'uitvoeringsverbintenis', waarop vervolgens de regeerakkoorden en beleidsnota's worden afgestemd.

- **Beleidskeuzes die een impact hebben op lange termijn moeten goed onderbouwd worden.** De beschikbare (wetenschappelijke) kennis moet maximaal gemobiliseerd worden. De Raad stelt vast dat veel langetermijnprojecten een analytische (wetenschappelijke of experten-) benadering volgen om de toekomstproblematiek te kaderen. Zo ondersteunt de Raad bijvoorbeeld ten volle de gedetailleerde aanpak van de milieu- en natuurrapportage (MIRA en NARA) binnen de milieu- en natuurbeleidsplanning. De kwaliteit van de rapporten wordt gegarandeerd door een brede groep van auteurs en lectoren. Deze informatie vormt dan ook een essentieel basisgegeven voor verdere beleidskeuzes. De Raad is van mening dat een dergelijke aanpak, waar mogelijk, toegepast moeten worden bij alle toekomstplannen van de overheid. Er moet alvast vermeden worden dat de analyse (o.a. van de bedreigingen, uitdagingen) eenzijdig wordt geformuleerd, waardoor het proces in een bepaalde richting wordt gestuurd.
- **Een breed maatschappelijk draagvlak ter ondersteuning van overheidsbeleid over hoogdringende, maar met veel onzekerheid gepaard gaande thema's.** Op veel dringende maatschappelijke uitdagingen heeft de wetenschap geen kant-en-klaar antwoord. Het zoeken naar een brede maatschappelijke consensus met alle betrokkenen is dan een mogelijke manier om toch vooruitgang te boeken. Een zorgvuldig uitgetekend participatief luik bij de strategische toekomstplannen kan

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 17-18.

hierbij een belangrijke rol spelen.

- **Er moet een evenwicht gevonden worden tussen communicatie en participatie.** Niet alle burgers en belangengroepen kunnen en moeten bij alle toekomstprojecten van de overheid betrokken worden. Soms is het informeren van de bevolking belangrijk, bij andere plannen wil men medestanders (burgers of organisaties) mobiliseren. Het is een delicate oefening voor de overheid om op een efficiënte manier de bevolking en de belangengroepen te betrekken bij de uitvoering van het beleid. De Raad pleit echter voor transparantie en duidelijkheid van de overheidsintenties. Een brede communicatiecampagne is niet gelijk aan brede burgerparticipatie; informeren is niet gelijk aan participeren. De Minaraad is van oordeel dat de overheid nog meer en verder over de brug moet komen om de burgers effectief te betrekken bij het uittekenen en zelfs uitvoeren van het toekomstgericht beleid.
- **Het betrekken van belanghebbenden moet meer transparant en objectief georganiseerd worden.** Enerzijds is de Minaraad van oordeel dat marketingcampagnes over toekomstprojecten en *cherry-picking*<sup>6</sup> van bevoorrechte medestanders vermeden moeten worden. Anderzijds stelt de Raad eveneens vast dat het mobiliserend en realiserend potentieel via het klassieke overleg met de organisaties uit het middenveld regelmatig geactualiseerd en gedynamiseerd moet worden. Als oplossing hiervoor pleit de Raad voor volledige transparantie over de partners die betrokken worden bij de strategische toekomstprojecten. Over de participatie van het georganiseerde middenveld is de Raad van mening dat recente positieve ervaringen, zoals bijvoorbeeld met het Pact van Vilvoorde en de klimaatconferentie, gebruikt kunnen worden om nog een stap verder te gaan. De Raad apprecieert dat de resultaten van het Pact van Vilvoorde gebruikt werden bij de opstelling van het regeerakkoord. Er bestaat echter nog een onbenut mobiliserend potentieel bij de organisaties uit het middenveld dat ingezet kan worden.

Zoals hierboven werd aangegeven, is en blijft de Minaraad een grote voorstander van strategische planning vanuit een langetermijnperspectief. Gezien het belang hiervan mag dit echter niet gebeuren op een vrijblijvende manier. Een meer formeel planningsproces is noodzakelijk, maar ook transparantie en duidelijkheid over de doelstellingen zijn noodzakelijk. De Raad benadrukt tot slot dat dit op geen enkele manier aanleiding moet geven tot een zwaar administratief proces. Het is mogelijk om dit op een flexibele manier in te vullen. Gezien de brede conceptuele onderbouwing van de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling is de Raad van mening dat deze het instrument bij uitstek is voor een dergelijk overkoepelend beleidskader. Deze aanpak sluit niet uit dat er ook sectorale (beleidsdomeinspecifieke) toekomstplannen opgesteld worden. Deze toekomstplannen moeten echter steeds ontwikkeld worden vanuit een 'streven naar duurzame ontwikkeling'. De principes uitgezet binnen de VSDO, zoals 'eigen verantwoordelijkheid nemen', kunnen een belangrijke leidraad vormen voor overige (sectorale) toekomstplannen.

Het ABVV, het ACV, de ACLVB, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA-Vlaams Economisch Verbond onthouden zich bij dit briefadvies.

Met de meeste hoogachting,

Hubert David

Voorzitter Minaraad

---

<sup>6</sup> Hier gebruikt in de betekenis van het individueel uitkiezen van belanghebbenden, in tegenstelling tot meer algemene criteria om belanghebbenden te betrekken.



STUDIE  
24 mei '07

De strategische toekomstplannen  
van de Vlaamse Regering

Studie uitgevoerd in opdracht van de Minaraad door Bert De Wel

# Inhoud

Inleiding.....	3
I. Situering.....	4
1.1. Het doel van deze studie.....	4
1.2. Het begrippenkader.....	4
1.3. Toekomstplannen van de overheid .....	5
1.4. Een overzicht van recente strategische toekomstplannen .....	10
II. Doorlichting van de strategische toekomstplannen .....	14
2.1. Criteria.....	14
2.2. Vlaanderen – Europa 2002 .....	14
2.3. Kleurrijk Vlaanderen – Pact van Vilvoorde .....	15
2.4. Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.....	17
2.5. Vlaanderen in Actie; Samen de toekomst winnen.....	19
2.6. Milieubeleidsplan 2003 – 2007.....	20
III. Vaststellingen.....	24
3.1. Welke toekomst kunnen we het best plannen?.....	24
3.2. Wie werkt er mee (of mag er mee werken) aan de toekomst?.....	25
3.3. Welk methode is het meest geschikt om de toekomst te plannen? .....	25
3.4. Waar staan we vandaag met alle toekomstplannen?.....	26
IV. Conclusie .....	27
Achtergrondinformatie.....	28

## Inleiding

Met uitzondering van verliefde koppels, heeft iedereen al wel eens ervaren dat plannen maken voor de toekomst geen eenvoudige opdracht is. De toekomst biedt een veelheid aan kansen en mogelijkheden. Sommige toekomstige ontwikkelingen kunnen we vandaag reeds met zekerheid voorspellen. Anderzijds weten we dat hoe verder we vooruit kijken in de toekomst, hoe groter de onzekerheden worden en hoe waziger ons beeld. Niettemin is er een grote behoefte om vat te krijgen op die toekomst. We willen beschermen wat we vandaag hebben. We willen een antwoord vinden op de bedreigingen die zich aandienen. Centraal in deze bezorgdheden voor de toekomst staat de bescherming van de welvaart, vaak gekoppeld aan voldoende werkgelegenheid. Maar ook de staat van ons leefmilieu en de natuur maken steevast deel uit van onze bezorgdheid. De recente aandacht voor de opwarming van de aarde is hiervan een voorbeeld.

De overheid wordt verondersteld een antwoord te hebben op deze onzekere en onkenbare toekomst. Als burger verwachten we van die overheid misschien wel het onmogelijke, namelijk een verzekerde toekomst. Daarom ontwikkelt elke zichzelf respecterende overheid een 'toekomstgericht' beleid. De directe aanleiding tot deze studie is het project 'Vlaanderen in actie' dat in 2006 door de Vlaamse Regering gelanceerd werd. Maar er zijn nog meer toekomstgerichte initiatieven, zoals de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling en het Pact van Vilvoorde. Ook deze recente 'strategische toekomstplannen' vormen het onderwerp van deze studie. Via een algemene analyse onderzoeken we de typische kenmerken van deze initiatieven. Op basis van deze analyse worden een aantal vaststellingen of conclusies geformuleerd. Op die manier wordt een soort '*state of the art*' of radiografie gepresenteerd van de toekomstplannen van de Vlaamse overheid.

Op basis van de lessen die we kunnen trekken uit de geanalyseerde toekomstplannen, heeft de Minaraad in een afzonderlijk briefadvies een aantal mogelijkheden geformuleerd voor de verbetering van de Vlaamse toekomstplanning.<sup>1</sup> Beide documenten worden dan ook best samen gelezen.

Het is belangrijk erop te wijzen dat dit studiedocument een ander statuut heeft dan de klassieke adviezen van de Minaraad. Het document werd opgesteld in opdracht van de Raad, ter ondersteuning van het debat over dit thema. De leden van de Raad engageren zich enkel tot kennisname van de aangebrachte elementen. De inhoud van deze studie bindt de leden van de Raad dus niet. Bert De Wel, adjunct van de directeur van het secretariaat van de Minaraad, is de auteur van deze studie. Hij werd hierbij ondersteund door de werkgroep Strategisch Milieubeleid van de Raad. Dank gaat ook uit naar Pantopicon voor de inhoudelijke reflectie en de aanvullingen op de conceptversie van deze studie.

Hubert David  
Voorzitter Minaraad

---

<sup>1</sup> Minaraad, Briefadvies van 24 mei 2007 bij de studie over de strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering.

# I. Situering

## 1.1. Het doel van deze studie

[1] **Een analyse op hoofdlijnen.** De directe aanleiding tot deze studie is het project 'Vlaanderen in actie' dat in 2006 door de Vlaamse Regering gelanceerd werd. Deze studie onderzoekt het ruimere kader waarbinnen dit initiatief moet geplaatst worden. Daarom zullen gelijkaardige toekomstgerichte initiatieven van de Vlaamse overheid onderzocht worden. Het betreft dus een analyse op hoofdlijnen van de toekomstplannen van de regering. Het doel is een overzicht, een 'state of the art' van deze plannen te bekomen in termen van:

- de aanleiding voor het ontwikkelen van de toekomstplannen;
- de wijze van ontwikkelen van de toekomstplannen;
- de inhoud van de toekomstplannen;
- de bruikbaarheid van de toekomstplannen.

Met deze studie willen we bijdragen tot een beter inzicht in de verschillende projecten van de Vlaamse Regering op het vlak van toekomstplanning. Zoals verder zal blijken is het plannen van de toekomst geen eenvoudige opdracht. Het is dan ook geen overbodige luxe om stapsgewijs de beschikbare kennis samen te brengen om er vervolgens verder op te kunnen bouwen.

## 1.2. Het begrippenkader

[2] **Toekomstverkenningen.** Een belangrijke motivatie voor toekomstverkenningen in de ruime zin van het woord is om een proactief scenario-beleid of proactief toekomstbeleid te kunnen ontwikkelen. In het eerste geval bereiden we ons voor op de (onzekere) langetermijntoekomst van het werkveld en wapenen we ons tegen dergelijke onzekerheden door een beleid te formuleren dat die denkbare toekomst kan doorstaan. Vaak starten dergelijke studies met een scenarioanalyse (forecasting) van de omgeving, om op basis hiervan beleid te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn de Plattelandsverkenning van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO) en de duurzaamheidsverkenner in Nederland.

In het tweede geval laten we ons niet overvallen door de toekomst, maar maken we ze zelf (gedeeltelijk). Hierin zit een sterk normatieve component. Doorgaans starten deze verkenningen met een visievorming (waar willen we naar toe?) om vervolgens door te gaan op de verschillende mogelijkheden die ons daar naartoe kunnen leiden (backcasting). Voorbeelden hiervan zijn de initiatieven op het vlak van transitie management.

In beide gevallen is het van wezenlijk belang om het beleid binnen een bepaalde context te formuleren (mogelijke, of wenselijke beelden). Proactief beleid op basis van een meest waarschijnlijke toekomst kan (gegeven de complexiteit van het werkveld) in de meeste gevallen enkel in die situaties waarin de dynamiek van het werkveld goed te voorspellen is (meestal op korte of middellange termijn).

[3] **Toekomstplanning.** In deze studie staat het onderwerp toekomstplanning centraal. Hieronder verstaan we het ontwikkelen van beleid dat rekening houdt met - of inspeelt op - zekere en onzekere ontwikkelingen naar de toekomst toe. De manier waarop overheden in het algemeen met toekomstplanning omgaan varieert van ad-hocbeleid tot beleid dat gebaseerd is op een visie die rekening houdt met toekomstige onzekerheden. Het vormen van een dergelijke visie veronderstelt het stimuleren van bewustwording en het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Beide zijn belangrijk, zonder actief te kijken naar de toekomst kan er immers geen sprake zijn van een visie die anticipeert op de toekomst.

Een zeer belangrijke bijkomend functie van toekomstplanning is het mee vormgeven aan de toekomst. Het ontwikkelen van prototypes (bv. huizen of toestellen) door bedrijven is niet alleen bedoeld om toekomstige ontwikkelingen te verkennen, maar ook om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren. Toekomstplannen van de overheid vervullen een gelijkaardige rol. Ze zijn eveneens een poging om de toekomst in een bepaalde richting te sturen.

[4] **Het verschil tussen toekomstplanning en toekomstverkenning.** Toekomstplanning is het ontwikkelen van beleid met een toekomstvisie. Om dergelijke plannen te maken moeten er onvermijdelijk (normatieve) keuzes gemaakt worden. Toekomstverkenning is het onderzoeken (verkennen) van mogelijke toekomstige ontwikkelingen die op ons af kunnen komen. Indien een dergelijke verkenning met een open vizier (zonder vooroordelen) gebeurt, veronderstelt deze oefening dus dat er geen normatieve keuzes gemaakt worden.

[5] **Strategie.** In deze studie gaat het over 'strategische' toekomstplannen. Er wordt dus een onderscheid gemaakt met eerder vrijblijvende (bv. niet onderbouwde) plannen. Ook de tijdsdimensie wordt extra benadrukt. Een strategie kan gedefinieerd worden als een coherent en rechtlijnig verband tussen de middelen die ingezet zullen worden om de afgesproken doelen te bereiken. Daarom veronderstelt een strategie een bepaling van en een keuze uit alternatieven op hoofdlijnen. Strategische beslissingen lopen over een langere periode en vormen daarmee het centrale uitgangspunt voor deelbeslissingen die op kortere termijn genomen moeten worden. Een gangbare horizon voor strategische beslissingen (in het bedrijfsleven) schommelt tussen vijf en tien jaar. In sommige sectoren (bijvoorbeeld infrastructuur of energiewinning) gelden langere termijnen.

### 1.3. Toekomstplannen van de overheid

[6] **Waarom doet de overheid aan strategische toekomstplanning?** Intuïtief voelt iedereen aan dat het maken van toekomstplannen door de overheid een evidentie is. Een overheid die onderbouwd en gestructureerd haar toekomstig beleid vorm geeft krijgt de voorkeur boven een overheid die ad hoc handelt. Een publicatie van het Federaal Planbureau geeft alvast figuurlijk de gevolgen aan van een *gebrek* aan toekomstvisie:

*“Een gebrek aan visie op de lange termijn is als rijden in het donker met gedoofde lichten. En naarmate de maatschappij sneller evolueert, wordt het belangrijker op de volgende bocht op tijd te anticiperen.”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Thomas Bernheim, Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling, Federaal Planbureau, WORKING PAPER 1-04.

Het is duidelijk dat wat we vandaag doen een invloed heeft op onze toekomst. Tegelijkertijd is het dus relevant om na te denken over de toekomst als je vandaag beslissingen moet nemen, zeker in het licht van alle duurzaamheidsdiscussies die spelen.

**[7] Toekomstplanning binnen de beleidscyclus.** De beleidscyclus is een eenvoudig concept om de verschillende overheidsactiviteiten te onderscheiden. In de verschillende stappen van deze cyclus kunnen de volgende motieven voor toekomstplannen voorkomen:

- agenderingsfase: middels een toekomstverkenning agenderen welke uitdagingen in de beleidsplanning aan de orde moeten komen;
- beleidsvoorbereiding/besluitvorming: middels scenario/trendanalyse verkennen welke effecten het beleid op de toekomst kan hebben. En ook nagaan hoe toekomstvast het beleid is onder verschillende onzekere omstandigheden;
- opvolging van beleid: wetende welke toekomstige ontwikkelingen op ons af kunnen komen, deze opvolgen in de tijd, om na te gaan of het beleid aangepast/vernieuwd moet worden.

**[8] Toekomstverkenning als opdracht van de studiedienst van de Vlaamse Regering.**

Het verkennen van de toekomst, om het beleid erop af te stemmen, is een expliciete opdracht van de studiedienst van de Vlaamse Regering. Deze taken sluiten aan bij de verschillende stappen van de beleidscyclus. Het doel is de regering te ondersteunen en te stimuleren bij het voeren van een geïntegreerd en toekomstgericht beleid.<sup>3</sup> Vlaams minister-president Leterme heeft hiervoor een specifieke beleidsnota opgesteld: *'Vlaamse statistieken, indicatoren en toekomstverkennde studies voor het geïntegreerd regeringsbeleid'*. De beleidsnota bevat de volgende opdracht:

*Het gebruik van integratiekaders bij toekomstverkennd onderzoek over complexe processen met grote onzekerheidsmarges zoals internationalisering, kennismaatschappij, duurzaamheid, migratie,...*

Meetinstrumenten: aantal aanbevelingen gebaseerd op integraal toekomstverkennd onderzoek en aandacht die ze krijgen in relevante beleidsteksten en/of media.

In de beleidsnota worden geen concrete of specifieke 'toekomstverkennde studies voor het geïntegreerd regeringsbeleid' voorgesteld. De betrokken medewerkers van de studiedienst nemen deel aan begeleidingsgroepen bij lopende studies in de verschillende beleidsdomeinen. De informatie van deze studies wordt verzameld op de website van de studiedienst. Het is belangrijk aan te geven dat de studiedienst van de Vlaamse Regering dus geen monopolie heeft op het uitvoeren van toekomstverkenningen binnen de Vlaamse overheid of op de verkenningen die in opdracht van de Vlaamse Regering gebeuren. Deze kunnen uitgevoerd worden in alle departementen van de administratie. Zo heeft bijvoorbeeld het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie een kerndepartement 'studiedienst en prospectief beleid'.

Naast het begeleiden van toekomstverkennde studies is de studiedienst ook betrokken

---

<sup>3</sup> Meer informatie hierover kan gevonden worden op de website van de studiedienst van de Vlaamse Regering: [http://aps.vlaanderen.be/straplan/dossiers/straplan\\_toekomst.htm](http://aps.vlaanderen.be/straplan/dossiers/straplan_toekomst.htm)

bij de uitvoering van lopende plannen. In het bijzonder staan ze in voor de opvolging (*monitoring*) via indicatoren. De meest gekende indicatoren zijn deze die afgesproken werden in het kader van het Pact van Vilvoorde. Ook voor de opvolging van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling zullen indicatoren (beleids- en omgevingsindicatoren) opgesteld worden.

- [9] **Specifieke kenmerken van de toekomstplannen van de overheid.** Het werken met strategische toekomstplannen komt uit de militaire wereld en werd overgenomen door het bedrijfsleven. Hoewel een dergelijke strategische aanpak ook binnen de overheid gebruikt wordt (bv. een plan om de vogelgriep aan te pakken) bestaan er belangrijke verschillen met de aanpak van het bedrijfsleven.

Het grote verschil tussen overheid en bedrijfsleven is dat de overheid primair een maatschappelijke functie heeft. De toekomstverkenningen en planning gebeuren dan ook vanuit een maatschappelijk belang. Het doel blijft wel hetzelfde, namelijk kunnen anticiperen en meewegen op maatschappelijke ontwikkelingen en zo efficiënt mogelijk omgaan met (schaarse) middelen.

Net als bij bedrijven kunnen binnen een overheidscontext meerdere factoren aanleiding geven tot de noodzaak van strategische planning. De volgende achterliggende motieven voor de ontwikkeling van een strategische toekomstvisie komen voor. De lijst is illustratief en niet volledig. Ook sluit het ene criterium het andere niet uit.<sup>4</sup>

- **Profileringsfunctie.** Een strategisch plan kan gebruikt worden om publiekelijk de hoofdrichting van het beleid aan te geven. De overheid geeft aan dat de schaarse, beschikbare middelen van de overheid ingezet zullen worden rond het aangegeven thema.
- **Mobiliseringsfunctie.** De overheid wil via het opstellen van een strategisch plan aansluiting krijgen bij de strategiekeuze van burgers, al dan niet georganiseerd in (maatschappelijke) organisaties. Op die manier kunnen de middelen van alle betrokken actoren aangewend worden in een gemeenschappelijke gewenste richting.
- **Bestuurlijke koersbepalingsfunctie.** Een strategienota kan tot doel hebben om allerlei ad-hocdiscussies binnen de overheid te vermijden of te beperken (er met andere woorden voor zorgen dat alle neuzen in dezelfde richting wijzen). Het doel is te sturen op hoofdlijnen.
- **Communicatie-instrument tussen overheden.** Een strategie kan gebruikt worden om bakens uit te zetten voor meerdere overheidsactoren.
- **Beïnvloeding van de beleidsagenda:** Gezien de typische kenmerken van een strategie (eerder vage maatregelen op lange termijn) worden ze vaak gebruikt om aan 'beleidsagendamangement' te doen. Politici voeren beleidsitems op en af de beleidsagenda, al naargelang de omstandigheden in de politiek of de maatschappelijke omgeving erom vragen.

## [10] Verschillende methoden en technieken kunnen gebruikt worden om in de toekomst

---

<sup>4</sup> Zie ook ter Braak en 't Spijker, Overheid en Strategie, 2003, artikel op de website [www.bestuurskunde.be](http://www.bestuurskunde.be).

**te kijken.**<sup>5</sup> Om plannen voor de toekomst te maken is het noodzakelijk om toekomstige ontwikkelingen in te schatten. Zoals op de website van de studiedienst van de Vlaamse Regering aangegeven wordt, zijn meerdere methoden en technieken inzetbaar. *“De keuze hangt af van de beleidsvraag, de beschikbaarheid aan kennis en de tijdshorizon. Men kan een onderscheid maken tussen vier verschillende benaderingswijzen. Prognoses en projecties lenen zich voor het voorspellen van ontwikkelingen binnen een eenvoudig systeem. Speculaties en verkenningen zijn eerder geschikt in een dynamisch en complex systeem.”*<sup>6</sup>

Thomas Bernheim maakt een onderscheid tussen analytische en participatieve methoden om op een geïntegreerde manier de toekomst te verkennen:<sup>7</sup>

- **Analytische methoden.** Onder analytische methoden vallen computermodellen, risicoanalyse en scenarioanalyse. Deze methoden bieden analysekaders om kennis over (toekomstige maatschappelijke) systemen op geïntegreerde wijze voor te stellen en te structureren. Hierbij wordt kennis gebruikt uit verschillende wetenschappelijke disciplines.
- **Participatieve methoden.** De participatieve benadering omvat verscheidene vormen van dialoog tussen wetenschappers en het maatschappelijke middenveld over de oorzaken van een probleem en het te verwachten verloop ervan over de beschouwde periode. De wetenschappelijke kennis over bestaande situaties, risico's en onzekerheden en de gebruikte hypothesen worden samengebracht met de ervaring, meningen en inzichten van het maatschappelijk middenveld. Zo verkrijgt men via een actieve dialoog geïntegreerde inzichten over het te verwachten verloop van het probleem.

Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zijn ook experts, maar dan op een andere manier dan de wetenschappers. Ook niet-experten of leken kunnen ingezet worden bij toekomstprocessen. Dit kan onder andere om percepties in kaart te brengen of om aan te geven welke wensen en angsten er leven inzake de toekomst. Een andere belangrijke functie is het genereren van een draagvlak voor een toekomstvisie. Tenslotte kunnen niet-experten ook nieuwe kennis genereren (bv. ervaringskennis).

De volgende gradaties van participatie kunnen onderscheiden worden: mensen betrekken om te informeren, te consulteren, te laten adviseren, mee te beslissen, en ten slotte ze betrekken om de beslissingen ook mee uit te voeren.

Samengevat kan men bij toekomstverkenningen een beroep doen op wetenschappers en specialisten (de eerste methode). Gezien de grote onzekerheden verbonden aan het kijken in de toekomst schiet deze methode vaak tekort. Zelfs de beste wetenschappers hebben geen glazen bol om in de toekomst te kijken. Ook zij moeten rekening houden met onzekerheden en de verschillende visies op de toekomst die er leven in de samenleving. Een manier om hiermee om te gaan kan zijn door (zoveel mogelijk) belanghebbenden te betrekken in het proces. Bij deze participatieve methoden gaat de

---

<sup>5</sup> Een methode is bijvoorbeeld een scenarioanalyse: een techniek wordt in het proces ingezet om kennis op tafel te krijgen (bijvoorbeeld via een rollenspel).

<sup>6</sup> Meer info in de publicatie: Verkennen van de toekomst met scenario's. De Smedt, P, 2005. Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel.

<sup>7</sup> Thomas Bernheim, Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling, Federaal Planbureau, Working Paper 1-04.

aandacht meer naar het 'proces' van de toekomstverkenning dan naar de (wetenschappelijke) inhoud of het gebruikte model. In de praktijk maken de meeste toekomstverkenningen gebruik van beide methoden.

**[11] Economische planning als pionier van de huidige overheidsplanning.**

Overheidsplanning heeft initieel een sterke ontwikkeling gekend binnen het economisch beleid. Er werd zelfs een aparte instelling, het Planbureau, voor opgericht. De voorloper van het huidige Planbureau, het 'Bureau voor Economische Programmatie' ontstond in 1959.<sup>8</sup> Later werd dit omgevormd tot het Planbureau dat, als gevolg van de staats hervorming in 1994, omgedoopt werd tot het huidige Federaal Planbureau. In de eerste periode, tot het begin van de jaren '70, zorgde het systeem van meerjarenplannen voor een transparanter en (met de sociale partners) overlegd economisch beleid. Het plannen kende succes. Vaak was dit door de voorspoedige conjunctuur, waardoor de vooropgestelde economische groeicijfers ruimschoots overtroffen werden. Het plannen en sturen van de eigen overheidsinvesteringen was minder eenvoudig en bleek van bij de start een zeer moeilijke oefening te zijn.

Tijdens de laatste decennia werden de activiteiten van het Planbureau uitgebreid met kortetermijnanalyses (conjunctuurstudies) en met langetermijnstudies. Typische onderwerpen van de langetermijnstudies zijn de onderzoeken naar de toekomst van de pensioenen of de sociale zekerheid. Ook thematisch heeft het Planbureau zijn blikveld verruimd, onder meer naar het milieubeleid (milieurekeningen) en naar duurzame ontwikkeling (via de oprichting van de *Taskforce Duurzame Ontwikkeling*).

Op internationaal vlak was vooral het rapport '*De grenzen aan de groei*', in 1972 uitgebracht door de Club van Rome, zeer invloedrijk. Hierin werd voor het eerst een verband gelegd tussen economische groei en de gevolgen hiervan voor het milieu.

De uitdagingen die gesteld werden door de milieuproblemen en de hieraan gekoppelde noodzaak om deze op een systematische en geplande manier aan te pakken, hebben geleid tot de gekende milieuplanning. Hetzelfde geldt voor de planning binnen het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening. Deze dynamiek lag ook aan de basis van de plannen voor duurzame ontwikkeling die er sinds de conferentie in 1992 van de Verenigde Naties in Rio zijn gekomen. Hierbij werd in grote mate inspiratie opgedaan uit de ervaringen met economische planning.

**[12] Relevantie van de tijdsdimensie voor het milieubeleid.** In het Milieubeleidsplan 2003-2007 werd duidelijk aangegeven waarom het toekomstperspectief relevant is voor het leefmilieubeleid. In eerste instantie is het milieubeleid een essentieel onderdeel van het beleid voor duurzame ontwikkeling, waarbij expliciet een langetermijnbenadering wordt gevolgd. Maar ook in het milieubeleid zelf is de lange termijn belangrijk, aangezien veel milieuproblemen niet binnen enkele jaren op te lossen zijn. *"Ze spelen al langere tijd en zijn dikwijls complex en hardnekkig. Het is dus belangrijk de koers voor de langere termijn uit te zetten, ook omdat een duurzame ontwikkeling uitdrukkelijk rekening moet houden met de behoeften van toekomstige generaties."*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Op basis van een nota '*La planification belge en perspective: du Bureau de Programmation Economique au Bureau fédéral du Plan*'; opgesteld door Francis Bossier van het Federaal Planbureau, 20 april 1998.

<sup>9</sup> Milieubeleidsplan 2003-2007

De meest tastbare vorm van langetermijnbeleid is terug te vinden in de doelstellingen van het milieubeleidsplan. Deze werden opgesteld om tegemoet te komen aan de algemene doelstellingen uit het 'decreet algemene bepalingen inzake het milieubeleid' (DABM) die ondubbelzinnig verwijzen naar de toekomstige generaties.

Deze doelstellingen en beginselen werden in het milieubeleidsplan geconcretiseerd als langetermijndoelstellingen bij de thema's. Waar mogelijk werden ze meetbaar weergegeven. In een aantal gevallen is de formulering afgeleid van eerder gemaakte internationale en Europese afspraken.

#### 1.4. Een overzicht van recente strategische toekomstplannen

- [13] **Onderwerp van het studie.** Het onderwerp van deze studie zijn de strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering. Aangezien deze studie uitgevoerd wordt in opdracht van de Minaraad, wordt rekening gehouden met het actieterrein van de Minaraad. De studie beperkt zich tot initiatieven die relevant zijn voor het (Vlaamse) natuur- en milieubeleid. Het gaat dus om beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering die expliciet bedoeld zijn als antwoord op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Deze plannen onderscheiden zich van klassieke regeringsinitiatieven, aangezien deze als tijdshorizon meestal de legislatuur hebben (regeringsverklaring, beleidsnota's) of slechts het volgende jaar (beleidsbrieven en begrotingsdocumenten).
- [14] **Algemene toekomstplannen van de Vlaamse Regering.** De Vlaamse overheid stelde in het recente verleden diverse toekomstplannen op die onder deze noemer vallen. De objectieven, het doelpubliek, de tijdshorizon, enz. van deze initiatieven zijn vaak verschillend. In deze studie wordt een overzicht gegeven van deze plannen en wordt vervolgens onderzocht welke typische kenmerken ze hebben. In chronologische volgorde:
- **Vlaanderen - Europa 2002.** De Vlaamse Regering keurde het project 'Vlaanderen - Europa 2002' (VE2002) goed op 17 januari 1993. Het project had tot doel een toekomstperspectief voor Vlaanderen te bieden. Belangrijke elementen hierbij waren de uitbouw van Vlaanderen als federale staat binnen Europa, modern bestuur en een focus op de uitdagingen voor de toekomst. Van bij de start (presentatie in alle Vlaamse hoofdsteden) werd er gemikt op de participatie van het brede publiek.
  - **Kleurrijk Vlaanderen/Pact van Vilvoorde (KV/PvV).** Op 11 juli 2000 presenteerde de Vlaamse Regering de Kleurennota. Deze werd vervolgens uitgewerkt in het Pact van Vilvoorde (22 november 2001). Het ganse proces werd begeleid door een debat over de toekomst van Vlaanderen (Kleurrijk Vlaanderen) over thema's zoals mobiliteit, milieu, klantvriendelijke overheid, levenslang leren, cultuur en samenleven. Op 30 september 2005 ondertekende de Vlaamse Regering de actualisatie van het pact, samen met de organisaties uit het middenveld.
  - **Vlaanderen in Actie (VIA).** Naar aanleiding van 11 juli 2006 stelde de Vlaamse Regering een sociaaleconomisch actieplan voor de toekomst op. Op 21 december 2006 werd het Sociaaleconomisch Forum opgestart. Via dit forum wil de Vlaamse Regering vertegenwoordigers uit de maatschappij (bedrijfsleiders, leerkrachten, onderzoekers, vakbondsvertegenwoordigers, verantwoordelijken bij de overheid, etc.) mobiliseren om de doelstellingen van het actieplan te realiseren.

De bovenstaande projecten zijn initiatieven van de Vlaamse Regering waarvan gesteld kan worden dat ze eerder op een ad-hocbasis tot stand kwamen. Ze zijn bijvoorbeeld geen onderdeel van een decretaal kader of het gevolg van internationale afspraken. Dit laatste is wel het geval met de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO), waardoor deze een ander karakter heeft dan de voorgaande projecten.

- **Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling.** Op 20 juli 2006 werd de kadertekst, VSDO-fase 1, aangenomen door de Vlaamse Regering. De strategie vormt de basis voor het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling, en biedt het raamwerk voor dit beleid doorheen de hele Vlaamse overheid. Ze legt doelstellingen vast voor zeven thema's die een negatieve trend vertonen en een ernstige of onomkeerbare bedreiging kunnen vormen voor de toekomstige welvaart en het toekomstig welzijn van de samenleving: armoede en sociale uitsluiting, vergrijzing, klimaatverandering, mobiliteit, ruimtelijke ordening, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, en bestrijding van gezondheidsrisico's. Op 28 september 2006 werd de Strategienota Duurzame Ontwikkeling ondertekend door minister-president Leterme, de vertegenwoordigers van een 14-tal organisaties (van werknemers, werkgevers, milieuzorg, ontwikkelingsproblematiek) en vertegenwoordigers van steden en gemeenten.

**[15] Sectorale toekomstplannen van de Vlaamse overheid.** De plannen die in de vorige paragraaf opgesomd werden zijn initiatieven van de volledige Vlaamse Regering. Daarnaast hebben een aantal entiteiten van de Vlaamse overheid, specifiek voor hun beleidsdomein, toekomstplannen opgesteld. De volgende voorbeelden van sectorale toekomstplannen kunnen aangehaald worden. Typisch is dat ze passen in een duidelijk juridisch (vaak decretaal vastgelegd) kader:

- **Milieubeleidsplan 2003 – 2007.** Op 19 september 2003 keurde de Vlaamse Regering het Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007 goed. Het geeft de richting aan waarin de overheid wil gaan met het milieubeleid, en het maakt aan de burger en het bedrijfsleven ook duidelijk wat zij de komende jaren kunnen verwachten op het vlak van milieu. Aangezien het plan expliciet en per thema langetermijndoelstellingen formuleert, wordt het meegenomen bij de analyse in dit advies.
- **Strategie voor een Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013.** Deze strategie is tot stand gekomen in samenwerking met de betrokken Vlaamse partners. In een eerste fase werden de partners uit het middenveld (de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad, de SERV, de Minaraad en de Vereniging van Vlaamse Provincies) geïnformeerd over de nieuwe Europese Raadsverordening betreffende plattelandsontwikkeling en werd hen gevraagd om een schriftelijke bijdrage te leveren met betrekking tot de toekomst van een duurzaam beleid inzake plattelandsontwikkeling. Op basis van deze teksten, een SWOT-analyse van de Vlaamse landbouw en zijn omgeving en de Europese strategische richtlijnen, werd door de landbouwadministratie een werkdocument opgemaakt dat in een volgende fase werd besproken met de betrokken administraties. Het document werd door de Vlaamse minister van Landbouw voorgelegd aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering hechtte op 19 mei 2006 haar principiële goedkeuring aan het document. Dit document werd ter informatie aan de adviesraden voorgelegd.

- **Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.** Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is een wetenschappelijk onderbouwde visie over hoe Vlaanderen moet omgaan met de schaarse ruimte om een zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit te krijgen. Het is sinds 1997 van kracht als kader voor het ruimtelijk beleid en werd voor minstens 10 jaar vastgesteld.<sup>10</sup> In 2003 besliste de Vlaamse Regering over een herziening van het RSV. Op termijn moet er een volledig nieuw RSV komen. Het huidige RSV blijft geldig totdat het vervangen wordt door een nieuw Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (II).

De sectorale toekomstplannen die hierboven beschreven werden hebben een sterke (juridische) link met het beleid. Daarnaast bestaan er nog meer toekomstplannen waarbij dit veel minder het geval is. Een aantal interessante voorbeelden worden hieronder opgesomd:

- **Transitieproject duurzaam wonen en bouwen.** Gestart op het einde van 2004, was de opgave van dit project een aanzet te geven tot *“een fundamentele verandering (transitie) naar een dagelijkse praktijk van wonen en bouwen die beantwoordt aan de principes van duurzame ontwikkeling.”* Dit project bevat een sterke toekomstcomponent (visie met strategieën) maar heeft toch een aparte status. Het is geen klassiek beleidsproces maar een multi-actorproces, met de overheid als initiatiefnemer. Het is een experimenteel proces dat in de schaduw van het beleid plaats vindt. Het project wordt normaal gezien opgenomen in de tweede fase van de VSDO (nog niet goedgekeurd).
- **Toekomstverkenning energiesystemen - Vlaanderen 2050.** Dit project wordt uitgevoerd binnen het viWTA (Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek). Het betreft enkel een toekomstverkenning en bevat dus geen visie op het beleid, waardoor het niet geheel vergelijkbaar is met de andere plannen. Onzekerheden waarmee ons energiesysteem in de (verre) toekomst te maken zal hebben vormen de basis voor de probleemstelling van dit project (*foresight*-oefening). Bij het zoeken naar antwoorden op deze vragen wordt een beroep gedaan op burgerparticipatie om de krijtlijnen van een gewenst toekomstbeeld uit te tekenen (scenario-oefening), naast het gebruik van experts en van stakeholderbevraging (*feedback* tussenin plus *backcasting*-oefening). Uiteindelijk moeten de resultaten van het studiewerk, gecombineerd en aangevuld met de analyse van de bevindingen uit de panels, een input vormen voor het beleid (beleidsadviezen). Dit project is in de eindfase.
- **Op grond van morgen. Visie op landbouw in Vlaanderen anno 2030.** Dit project werd uitgevoerd door het Steunpunt Duurzame Landbouw (STEDULA) en afgerond in november 2004. Het doel was een aanzet te geven tot een breed gedragen visie op de toekomst van de Vlaamse land- en tuinbouw ('de NV Vlaamse Landbouw'); een visie die kan onderschreven worden door de verschillende belanghebbenden. Het betreft dus enkel de toekomstvisie zonder een luik toekomstplanning. De toekomstvisie dient als basis voor de uitwerking van de volgende (beleids-)stappen.

**[16] Voor Vlaanderen relevante Belgische federale en Europese strategische toekomstplannen.** De bevoegdheidsverdeling in België tengevolge van de opeenvolgende staatshervormingen maakt dat alle beleidsdomeinen zorgvuldig en quasi

---

<sup>10</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het decreet van 17 december 1997 houdende de bekrachtiging van de bindende bepalingen van het RSV.

exclusief toegewezen werden aan de verschillende bestuursniveaus. Het federale niveau spreekt zich niet uit over regionale materies en omgekeerd. Federale toekomstplannen zullen zich dan ook niet uitspreken over onderwerpen die relevant zijn voor het Vlaamse (milieu-)beleid. Bekeken vanuit een ruimer oogpunt, kunnen wel een aantal plannen aangeduid worden die ook regionaal een impact hebben. In eerste instantie gaat het dan over het Federale Plan inzake duurzame ontwikkeling. Zoals de naam al aangeeft, gaat het hoofdzakelijk over federale bevoegdheden. Er wordt wel gepoogd om tot een afstemming te komen met het beleid van de regio's. Vlaanderen, Wallonië en Brussel zijn vertegenwoordigd in de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) die verantwoordelijk is om het plan op te stellen.

Internationale instanties, zoals de Europese Unie, houden echter geen rekening met de Belgische bestuurskundige organisaties en erkennen België enkel als land. De verschillende bestuursniveaus moeten dan ook op nationaal niveau samenwerken om aan hun Europese en andere internationale verplichtingen (bv. rapportage inzake het klimaatverdrag) te voldoen. Dit geldt onder meer voor de Belgische rapportage aan Europa met betrekking tot de uitvoering van de Lissabonengagements.

De Europese staats- en regeringsleiders maken ook op Europees niveau toekomstplannen. De meeste aandacht ging naar de Europese Lissabonstrategie die in maart 2000 goedgekeurd werd. De hoofddoelstelling van deze strategie is om tegen 2010 van de EU de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Tegelijkertijd was er ook een sociale (de instandhouding en de verbetering van het Europese sociale welvaartsmodel) en een ecologische pijler (duurzame groei). Er bestaat eveneens een Europese variant van de duurzaamheidsstrategie. De vernieuwde Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling werd in juni 2006 aangenomen. Specifiek voor het Europese milieubeleid is het Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012. Dit programma is op dit ogenblik in herziening.

## II. Doorlichting van de strategische toekomstplannen

### 2.1. Criteria

[17] **Analysecriteria van de doorlichting.** In het vorige hoofdstuk werden een aantal strategische toekomstplannen geïdentificeerd die we nu verder zullen onderzoeken. Om deze doorlichting op systematische wijze uit te voeren, doen we dit aan de hand van een aantal criteria die hieronder als vragen geformuleerd worden:

- Welke doelstellingen beoogt het toekomstplan te realiseren? Kunnen er naast de formele opgegeven doelstellingen eventueel nog andere achterliggende doelstellingen geïdentificeerd worden?
- Binnen welke tijdshorizon moeten de voorgestelde doelstellingen gerealiseerd worden? Worden de langetermijndoelstellingen geconcretiseerd via (kortetermijn-)maatregelen?
- Welke partners worden betrokken bij de uitvoering van de plannen? Wanneer, hoe en waarom worden ze betrokken?
- Werd een specifieke methode gebruikt om naar de toekomst te kijken? Is de methode (hoofdzakelijk) analytisch of participatief? Bij welk onderdeel van de beleidscyclus sluit het aan? Hoe verhoudt dit plan zich tot andere onderdelen van het overheidsbeleid?
- Werden/worden de voorgestelde maatregelen uitgevoerd? Wat is de doorwerking van het plan? Werd het stopgezet? Is het vandaag nog actueel?

Deze vragen zullen we onderzoeken voor de algemene toekomstplannen van de Vlaamse Regering. Aangezien natuur- en milieubeleid het voornaamste aandachtsgebied van de Minaraad is, nemen we ook het milieubeleidsplan op in deze analyse. Op deze manier kunnen we het verschil onderzoeken tussen eerder algemene plannen en een sectorspecifiek toekomstplan.

### 2.2. Vlaanderen – Europa 2002

[18] **Doelstelling.** In de publicatie van de Vlaamse Regering werd aangegeven dat 'Vlaanderen – Europa 2002' een langetermijnproject is dat steunt op drie basisprincipes: (1) een visie op de toekomst, (2) brede samenwerking via 'afsprakenovereenkomsten' en (3) de erkenning van de eigenheid van Vlaanderen. Vervolgens werden er beleidslijnen uitgezet over zeven sporen die aansluiten bij de Vlaamse bevoegdheden:

- een leefbaar Vlaanderen (ruimte, milieu en wonen)
- een creatief Vlaanderen (cultuur)
- een werkend Vlaanderen (economie)
- een lerend Vlaanderen (onderwijs)
- een zorgzaam Vlaanderen (welzijn)
- een toegankelijk Vlaanderen (mobiliteit)
- een democratisch Vlaanderen (politiek)

Hoewel het niet expliciet zo werd weergegeven, had dit project als doel om de

beleidsintenties van de Vlaamse Regering bij een groot publiek bekend te maken. Naast het informeren over (toekomstgerichte) inhoudelijke beleidskeuzen, wilde de toenmalige regering Vlaanderen ook sterk profileren als regio (met een ruime onafhankelijke beleidsbevoegdheid) binnen Europa.

**[19] Tijdshorizon.** De oproep van de Vlaamse Regering in 1993 had specifiek tot doel om in een periode van tien jaar van Vlaanderen een modelstaat te maken op het vlak van democratie, sociale bewogenheid en modern bestuur. De concrete maatregelen in uitvoering van de doelstellingen waren een weerspiegeling van het formeel vastgelegde regeerakkoord.

**[20] Betrokken partners.** Van bij de start van dit project heeft de Vlaamse Regering zich zeer nadrukkelijk gericht tot alle Vlamingen. Na goedkeuring door de regering werd het project voorgesteld in alle provinciehoofdsteden. De toenmalige BRTN presenteerde het programma in een aparte show. Daarnaast werden ook de traditionele overlegorganen om advies gevraagd.<sup>11</sup>

Partners werden dus hoofdzakelijk vanuit informatief en communicatief oogpunt achteraf betrokken bij het project. Het opstellen van de toekomstplannen was de taak van de experts van de Vlaamse Regering.

**[21] Methode.** Inhoudelijk was het plan opgebouwd volgens een gelijkaardig schema per beleidsspoor. Telkens werden eerst een aantal vaststellingen en uitgangspunten geformuleerd. Vervolgens werden de uitdagingen voor Vlaanderen geschetst. Ten slotte werden de middelen en acties opgesomd. Naast deze formele analyse door experts werden ook een aantal projecten in de culturele sfeer opgezet (bv. de Vlaamse week). Deze projecten stonden los van de toekomstverkenning en planning. Het doel was duidelijk het imago van Vlaanderen (op de eerste plaats binnen Vlaanderen) te versterken. Inhoudelijk noch procesmatig (participatie) was er een sterke wisselwerking tussen de culturele projecten en het beleidsluik.

**[22] Doorwerking.** Op 11 februari 2000 besliste de Vlaamse Regering formeel om het project stop te zetten. De toenmalige regering Dewael wilde het project dat opgestart was door de regering Van den Brande niet meer verder zetten.

Samengevat kan vastgesteld worden dat het hoofddoel van de Vlaamse Regering om dit toekomstplan op te stellen, het creëren was van een breed draagvlak voor het beleid van de regering.

### 2.3. Kleurrijk Vlaanderen – Pact van Vilvoorde

**[23] Doelstelling.** De Vlaamse overheid, de sociale partners en de milieuorganisaties gaven al in 2001 gehoor aan de oproep van de Europese Raad van Lissabon (maart 2000) om Europa uit te bouwen tot een concurrentieel en dynamische kenniseconomie. Het resultaat was het Pact van Vilvoorde (PvV) dat bestond uit 21 sociaaleconomische doelstellingen voor Vlaanderen in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Op 22 november 2001 ondertekende toenmalig minister-president Dewael het Pact van Vilvoorde, in naam van de Vlaamse

---

<sup>11</sup> Minaraad, Advies van 22 april 1993 inzake Vlaanderen – Europa 2002.

Regering. Ook de voorzitter van de SERV en de vertegenwoordigers van het VOKA-VEV, UNIZO, de Boerenbond en de vakbonden gaven hun instemming. Namens de milieu- en natuurverenigingen ondertekenden de vertegenwoordigers van Natuurpunt en de Bond Beter Leefmilieu het pact. Met het pact engageren de Vlaamse Regering en de sociale partners zich om voor Vlaanderen een duurzame ontwikkeling na te streven, met evenwichtige spreiding van de aandacht voor economische, sociale en ecologische doeleinden.

Op vrijdag 18 januari 2002 keurde de Vlaamse Regering, op voorstel van toenmalig Vlaams minister-president Patrick Dewael, de principes goed voor de tweede fase van het project 'Kleurrijk Vlaanderen'. Met dit project, dat volgde uit de Kleurennota van 11 juli 2000, wou de regering expliciet het langetermijndenken in Vlaanderen introduceren.

Tijdens de eerste fase van het project engageerde de Vlaamse Regering zich, samen met de Vlaamse sociale partners, na enkele 'Vlaamse conferenties', om tegen 2010 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw te realiseren. Deze doelstellingen kregen gestalte in het Pact van Vilvoorde van 22 november 2001. De doelstellingen uit het pact werden op 30 september 2005 hernieuwd en aangepast aan de gewijzigde beleidsomgeving.

In vergelijking met het vorige project (VE2002) waren de doelstellingen van het PvV veel gedetailleerder en bovendien ruim onderhandeld met de organisaties uit het middenveld.

- [24] **Tijdshorizon.** Het project *Kleurrijk Vlaanderen* vertrok van een verkenningsoefening waarbij onderzocht werd hoe Vlaanderen er zou uitzien in 2020. De doelstellingen die hieruit afgeleid werden, en opgenomen in het Pact van Vilvoorde, moeten gehaald worden in 2010. Ook bij dit project blijft het concretiseren van de langetermijndoelstellingen in kortetermijnmaatregelen een moeilijke opgave. De Vlaamse Regering is in eerste instantie gebonden aan het regeerakkoord waardoor de actieradius voor concrete bijkomende maatregelen beperkt is.
- [25] **Betrokken partners.** De middenveldorganisaties werden expliciet betrokken bij dit project. De toenmalige regering heeft het debat over de toekomst van Vlaanderen ook bij een ruimer publiek van verenigingen, organisaties én individuele burgers gestimuleerd. Er werden debatcycli georganiseerd waarin telkens een beleidsthema aan bod kwam zoals mobiliteit, milieu, klantvriendelijke overheid, levenslang leren of cultuur en samenleving. De themadebatten werden op verschillende manieren zichtbaar gemaakt: via advertenties in media, columns en opiniebijdragen, debatten, de website [www.kleurrijkvlaanderen.be](http://www.kleurrijkvlaanderen.be) (niet meer online), specifieke brochures, de Vlaamse Infolijn, etc. De campagnes mikten op een zo groot mogelijke interactiviteit, participatie en betrokkenheid van de Vlamingen bij de verschillende beleidsthema's.
- [26] **Methode.** Eén van de gebruikte instrumenten was de Vlaamse Conferentie, die uit zes thematische visiegroepen (per beleidsthema) bestond. Deze bogen zich over hun domein, brachten de grote uitdagingen voor de toekomst in kaart en bepaalden de doelstellingen die Vlaanderen op lange termijn moet bereiken. Samen gaven ze impulsen om het maatschappelijk debat te stimuleren. De visiegroep werd voorgezeten door de bevoegde ministers en bestond uit vertegenwoordigers van de administraties en kabinetten, maar ook uit specialisten van buitenaf: academici, belangengroepen, partners uit de SERV, etc.

Samengevat kan gesteld worden dat de deur voor participatie, alvast voor de organisaties uit het middenveld, al meer opengesteld werd in vergelijking met VE2002. De toekomstverkenning gebeurde via een methode die een brede participatie toeliet. De

resultaten hiervan werden ook veel concreter vastgelegd in de gekwantificeerde doelstellingen van het PvV, die ook onderschreven werden door de middenveldorganisaties. Hieruit kan alvast geconcludeerd worden dat er een ruime consensus was bij de betrokkenen over de toekomstvisie. Het realiseren van deze visie moest gebeuren via de traditionele weg, via de normale werking van de regering en de administratie. De regering genoot hiervoor dan wel van een ruime maatschappelijke ondersteuning. Het objectief meten van deze impact is echter zeer moeilijk.

- [27] **Doorwerking.** De doelstellingen van het Pact van Vilvoorde blijven behouden als opvolgingsinstrument. De indicatoren die opgesteld werden om de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde op te volgen worden nog steeds bijgehouden. Het project Kleurrijk Vlaanderen wordt onder deze noemer sinds deze legislatuur niet meer verder gezet. De brede maatschappelijke communicatie vanuit de Vlaamse Regering over het sociaaleconomische beleid werd overgenomen door het initiatief 'Vlaanderen in Actie' (zie § 2.5).

## 2.4. Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling

- [28] **Doelstelling.** De Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) vertrekt van de vaststelling dat Vlaanderen zich dient te positioneren ten aanzien van de evoluerende internationale context. Er werden ook (internationale) engagementen aangegaan, onder meer inzake duurzame ontwikkeling. Deze vaststellingen hebben geleid tot een aantal streefbeelden op het vlak van leefbaarheid, zorgzaamheid en ondernemerschap en werkzaamheid. Om deze streefbeelden te realiseren is volgens de Vlaamse Regering een 'Vlaamse Strategie voor duurzame ontwikkeling' nodig.

*"Doelstelling van deze duurzame ontwikkelingsstrategie is op korte termijn te komen tot een overkoepelend en gecoördineerd beleid voor duurzame ontwikkeling dat in de mate van het mogelijke win-win-winsituaties nastreeft tussen de drie grote pijlers, waarbij mondiale en langetermijneffecten expliciet mee in beschouwing worden genomen."*

De uitdaging om een beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met de mondiale en langetermijneffecten - zowel op ecologisch, sociaal als economisch vlak - blijft aanzienlijk. Dit is niet alleen zo voor de Vlaamse Regering, maar voor alle beleidsniveaus in alle landen. De VSDO moet het Vlaamse antwoord worden op deze uitdaging. Voorlopig is echter nog maar de eerste stap gezet (fase 1) met het vastleggen van het kader. Het blijft (lang) wachten op de verdere concretisering van de engagementen.

- [29] **Tijdshorizon.** De VSDO werkt met langetermijndoelstellingen die meestal in algemene termen (kwalitatief) geformuleerd worden. Indien er langetermijndoelstellingen voor een bepaalde uitdaging bestaan, worden ze overgenomen. Vervolgens worden er doelstellingen op korte termijn geformuleerd, als eerste tussenstappen om de langetermijndoelstellingen te realiseren. In de VSDO wordt dit als volgt gemotiveerd:

*"Deze Vlaamse strategie heeft een aantal kenmerken. Ze neemt bestaande plannen, doelstellingen en mechanismen als basis, brengt een synergie tot stand tussen het economische, ecologische en sociale, stelt betrokkenheid en samenwerken centraal, vertrekt van de verantwoordelijkheid van elkeen om in het eigen beleid duurzame ontwikkeling te realiseren en maakt daarvoor een algemeen kader én stelt een aantal projecten voor met concrete maatregelen en acties waarrond gecoördineerd gewerkt zal worden. Ze vertrekt van een langetermijnvisie om de brug te maken met een aantal kortetermijndoelstellingen die op vier à vijf jaar te realiseren zijn. (...) Voor elk van deze*

*thema's worden een langetermijnvisie en -doelstellingen geponeerd als kader waarin iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt voor het realiseren van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen, en worden (uitgaande van bestaande teksten) kortetermijndoelstellingen geformuleerd."*

- [30] Betrokken partners.** Na goedkeuring door de Vlaamse Regering op 20 juli 2006, werd de VSDO op 28 september 2006 onderschreven door 12 belangrijke partners uit het middenveld en door de koepels van lokale en provinciale besturen. Regelmatig overleg met alle maatschappelijke actoren, met het oog op het uitwerken van een gemeenschappelijke visie en doelstellingen (die dus gedragen worden door de betrokkenen), vormt een essentieel onderdeel van de VSDO.

*"Duurzame ontwikkeling is dus een veelomvattend proces dat de Vlaamse Regering niet alleen kan aanpakken. Het is een proces dat pas kan slagen wanneer alle betrokkenen daarin meewerken. Het is een proces van samenwerken aan duurzame ontwikkeling, ieder vanuit zijn/haar verantwoordelijkheden. De Vlaamse Regering wil daarom vanuit de fundamentele optie uit het Vlaamse regeerakkoord "vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen" een beroep doen op iedereen die kan bijdragen tot duurzame ontwikkeling."*

De volgende partijen worden expliciet opgesomd: (1) alle partners binnen de Vlaamse Regering en de Vlaamse overheid; (2) het Vlaams Parlement; (3) de lokale en provinciale besturen; (3) het middenveld; (4) de andere gewesten; (5) de federale overheid en (6) het Europees en internationaal niveau.

- [31] Methode.** Bij het opstellen van de eerste fase van de VSDO werd in eerste instantie een analytische methode gebruikt om de streefbeelden en de hieraan gekoppelde doelstellingen vast te stellen. Daarna werden de resultaten op participatieve wijze getoetst door ze ter ondersteuning voor te leggen aan de hierboven vermelde organisaties. Het participatieve deel was dus eerder beperkt, aangezien er geen uitgebreid gemeenschappelijk proces (bv. een gezamenlijke toekomstverkenning) georganiseerd werd. Bij sommige deelprojecten die opgenomen zullen worden in de tweede fase is dit wel het geval. Een voorbeeld hiervan is het transitieproject duurzaam bouwen en wonen. In dit project ligt het zwaartepunt op de participatieve aanpak.

- [32] Doorwerking.** De huidige stand van zaken van de VSDO wordt weergegeven in de Beleidsbrief Duurzame Ontwikkeling 2006-2007: *"Het uitgangspunt was, zoals gesteld in mijn beleidsnota, om concrete realisaties op het vlak van duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen nog binnen deze legislatuur. In de strategienota zijn daarom o.m. een twaalf operationele projecten opgelijst, die als doel hebben om ervaring op te doen met een meer duurzame ontwikkeling van het beleid. Uiteraard is dit geen exhaustieve opsomming; er lopen trouwens enkele innovatieve projecten binnen de beleidsdomeinen die niet werden weerhouden aangezien ze het voorwerp uitmaken van grote consultatieprocedures (zoals het klimaatbeleid, de armoedeconferenties en de coördinatie inzake plattelandsbeleid). In het afgelopen jaar werden de twaalf weerhouden operationele projecten op politiek niveau verder ingevuld. De goedkeuring door de Vlaamse Regering van de uitwerking van deze projecten in acties en maatregelen, en van een aangepaste werkwijze, is voorzien op korte termijn."*

De VSDO wordt van bij de start gekenmerkt door een sterke vertraging. Dit was het geval bij het vaststellen van de eerste fase. Ook de definitieve vaststelling van de tweede fase (concrete projecten) laat lang op zich wachten. Dit neemt niet weg dat er ondertussen reeds heel wat projecten lopen die een onderdeel zijn van de VSDO (bv. het project

duurzaam bouwen en wonen), of er perfect in passen (bv. de klimaatconferentie).

De betrokken beleidsverantwoordelijken hebben aangegeven dat de twaalf concrete projecten in het kader van de VSDO na de formele presentatie besproken zullen worden in werkgroepen. Er zou ook een advies gevraagd worden van Minaraad en SERV. Dezelfde verantwoordelijken hebben eveneens aangegeven dat er in het najaar van 2007 een duurzaamheidcongres georganiseerd zal worden.

## 2.5. Vlaanderen in Actie. Samen de toekomst winnen

**[33] Doelstelling.** ‘Vlaanderen in Actie’ is het sociaaleconomisch impulsprogramma op middellange termijn van de Vlaamse Regering. Het uitgangspunt is de vaststelling dat het huidige welvaartsniveau onder druk staat indien er niet opgetreden wordt. De baseline is duidelijk: *“Door talenten, creatief ondernemen en duurzame diensten samen de toekomst winnen”*. Aan de hand van zes uitdagingen worden de bedreigingen gesitueerd, en worden een dertigtal projecten geformuleerd. Minister- president Leterme: *“Onze visie is dat we samen de toekomst kunnen winnen door meer te investeren in de ontwikkeling van alle talenten, in meer en vernieuwend ondernemerschap, in een dienstbare overheid en door de logistieke mogelijkheden van onze ligging beter te benutten.”*

De uitdagingen met de eraan gekoppelde doelstellingen zijn:

- Uitdaging I: Voluit voor elk talent. Doel: een competitieve kenniseconomie.
- Uitdaging II: Creativiteit, innovatie als cultuur, ondernemerschap. Doel: creatief ondernemerschap.
- Uitdaging III: Vlaanderen als poort op Europa. Doel: Vlaanderen als logistiek knooppunt.
- Uitdaging IV: De overheid in actie. Doel: een klantvriendelijke en efficiënte overheid.

Doorheen deze vier krachtlijnen lopen twee horizontale strategische ambities:

- Uitdaging V: Méér internationalisering. Doel: een open samenleving/maatschappij om aan de uitdagingen van de globalisering tegemoet te kunnen komen.
- Uitdaging VI: Duurzaamheid benutten als opportuniteit. Doel: door de combinatie van kennis, creativiteit en innovatievermogen, heeft Vlaanderen uitstekende kaarten om een aantal negatieve effecten, bijvoorbeeld op het vlak van milieu en gezondheid, te voorkomen, te beperken en te herstellen.

Het programma heeft tot doel een verdere accentuering te geven aan het ruime sociaaleconomische beleid van de Vlaamse Regering. Met dit programma wil men de sociaaleconomische doelstellingen uit het regeerakkoord extra onder de aandacht brengen en beleidsaccenten leggen. Verder beoogt het programma ook *“op termijn een mentaliteitswijziging en cultuuromslag te realiseren.”*<sup>12</sup>

**[34] Tijdshorizon.** Het sociaaleconomische impulsprogramma legt de horizon van haar voorstellen op de periode van 2015 tot 2020. Medewerkers van de minister-president gaven aan dat de regering voor deze tijdshorizon koos vanuit pragmatische overwegingen. Om onze welvaart op termijn te verzekeren moeten er maatregelen

---

<sup>12</sup> Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering over Vlaanderen in Actie.

genomen worden vanaf vandaag en tijdens de volgende tien jaar.

[35] **Betrokken partners.** Vlaanderen in Actie wil (vooral) mobiliseren. Volgens de Vlaamse Regering is de betrokkenheid van bedrijfsleiders, leerkrachten, onderzoekers, vakbondsvertegenwoordigers, verantwoordelijken bij de overheid, e.d. essentieel om de doelstellingen te realiseren: *“De sociaaleconomische impuls kan alleen slagen indien we kunnen rekenen op de inbreng, kritische kijk en samenwerking van sleutelfiguren in onze maatschappij.”* Op 21 december 2006 werd in Brussel het Sociaaleconomisch Forum rond Vlaanderen in Actie geïnstalleerd. Initieel waren er 150 ‘*captains of society*’ betrokken bij het proces. Ondertussen zou het al om meer dan 300 personen gaan. Op de website van VIA staat niet aangegeven wie lid is. Er bestaat evenmin duidelijkheid over de criteria die gebruikt werden om de vertegenwoordigers uit de samenleving te selecteren. Door de beleidsverantwoordelijken wordt duidelijk aangegeven dat het de bedoeling is om los te komen van de klassieke belangenverdedigers, vertegenwoordigd in de klassieke overleg- en adviesorganen.

[36] **Methode.** Het VIA-initiatief vertrekt van een analyse van de bedreigingen en de kansen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt (vandaag en in de toekomst). Vervolgens worden medestanders gezocht die deze analyse ondersteunen en zich willen engageren om ze mee uit te voeren. Het opzet lijkt bedoeld om een groter draagvlak te vinden voor het regeringsbeleid zoals het in het regeerakkoord vastgelegd werd. In die zin vormt het VIA een soort ‘label’ dat moet zorgen voor een extra impuls om het (lopende) beleid uit te voeren.

[37] **Doorwerking.**<sup>13</sup> Na de eerste aankondiging van het initiatief op 11 juli 2006 en de aftrap van het Sociaal Forum op 21 december 2006 is de volgende stap de goedkeuring door de Vlaamse Regering van een Strategisch Communicatieplan. Dit plan moet duidelijkheid brengen over de boodschap die verkondigd zal worden, de doelgroepen waarmee gewerkt zal worden en de kanalen voor de verspreiding van de informatie. Het doel is een zo groot mogelijk hefboomeffect te creëren. Duurzaamheid blijft een belangrijk element van de strategie. Vervolgens zullen een aantal themasessies georganiseerd worden.

De federale verkiezing in juni van dit jaar, waaraan de voornaamste beleidsverantwoordelijken deelnemen, maakt het echter moeilijk om vooruitgang te boeken met de uitvoering van de planning.

## 2.6. Milieubeleidsplan 2003-2007

[38] **Doelstelling.** Op basis van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) wordt om de 5 jaar een milieubeleidsplan opgesteld.<sup>14</sup> Het decreet voorziet expliciet dat er rekening gehouden wordt met *“mogelijke ontwikkelingen op lange termijn”* (art. 2.1.7). De voltallige Vlaamse Regering stelt dit milieubeleidsplan vast. Het besluit van deze vaststelling wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het is dus niet uitsluitend de minister van Leefmilieu die zich engageert, maar elk lid van de Vlaamse Regering voor

---

<sup>13</sup> Informatie verstrekt tijdens een onderhoud op 14 maart '07 met de verantwoordelijken (Tom De Saegher en Karel Joos) op het kabinet van minister-president Leterme.

<sup>14</sup> Na wijziging van het DABM in 2006 werd deze bepaling aangepast, en moet elke nieuwe regering een milieubeleidsplan opstellen.

wat betreft zijn/haar bevoegdheidsdomein. Dit vertaalt zich ook naar de uitvoering van het plan. Het milieubeleid heeft de andere beleidsdomeinen nodig bij de realisatie van de diverse doelstellingen.

Het milieubeleidsplan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd. De primaire functie van het plan is het bevorderen van de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen. Naast deze interne functie heeft een milieubeleidsplan ook een externe functie, namelijk het bieden van een kader van waaruit samenwerking kan ontstaan met de ministers bevoegd voor andere beleidsdomeinen dan leefmilieu en de andere administraties. Bovendien verschaft het plan duidelijkheid aan derden over het beleid dat ze in de planperiode mogen verwachten. Dit kan hen ertoe bewegen hun beslissingen en handelingen daarop af te stemmen.

- [39] **Tijdshorizon.** De doelstellingen worden weergegeven op twee niveaus: langetermijndoelstellingen (in principe tussen 2015 en 2030) en plandoelstellingen (in principe in 2007). Waar mogelijk worden de doelstellingen per onderdeel van een thema/deel gekwantificeerd. De vorderingen in de planperiode worden opgevolgd aan de hand van in het plan opgenomen indicatoren. Een systematische opvolging is voorzien in de milieujaarprogramma's.
- [40] **Betrokken partners.** Het is een plan van de Vlaamse Regering. Vooraf werd het via de procedure van openbaar onderzoek aan een breed maatschappelijk debat onderworpen. Ook de adviesraden en de lagere overheden konden zich uitspreken over het ontwerp.
- [41] **Methode.** Het milieubeleidsplan is een onderdeel van een decretaal (DABM) vastgestelde planningscyclus. De milieurapportage is hierbij een essentieel onderdeel. Specifiek voor het milieubeleid op termijn is het scenariorapport dat periodiek opgesteld moet worden. Het scenariorapport MIRA-S 2000 had als tijdshorizon 2010.<sup>15</sup> Het MIRA-team voorziet dat in 2009 een nieuw MIRA-S-rapport gepresenteerd zal worden.
- Het milieurapport gebruikt hoofdzakelijk een analytische expertenmethode. Er is ruimte voor een zekere participatieve inslag door het openbaar onderzoek, de advisering (o.a. door de Minaraad) en de betrokkenheid van belangengroepen bij de rapportage.
- [42] **Doorwerking.** In tegenstelling tot de toekomstplannen die in de vorige punten besproken werden, bevat het milieurapport juridisch bindende bepalingen (o.a. de doelstellingen). De regering is dan ook wettelijk gebonden dit plan uit te voeren. Het huidige plan, dat normaal gezien loopt tot 2007, wordt op dit ogenblik geactualiseerd. De looptijd wordt verlengd zodat het aansluit bij de volledige periode van de huidige legislatuur (tot 2008).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> MIRA-S 2000 was het eerste milieurapport waarin een wetenschappelijke projectie gemaakt werd van maatschappij en milieu in de toekomst. Het rapport onderscheidt drie milieubeleidsscenario's, waarbij de tijdshorizon telkens werd vastgelegd op 2010: (1) Het BAU-scenario ('Business as Usual'), dit scenario gaat na wat er zal gebeuren als alle vooropgestelde maatregelen volgens plan worden uitgevoerd; (2) Het BAU+-scenario gaat uit van een aanvullend milieubeleid, waarbij vervuilende sectoren gebruik maken van een betere technologie en (3) Het 'Duurzame Ontwikkeling'-scenario berekent de gevolgen van drastische ingrepen in vervuilende sectoren.

<sup>16</sup> Minaraad, Advies van 27 oktober 2005 over het voorontwerp van decreet wijziging van de

Een aantal bindende langetermijnbepalingen uit het milieubeleidsplan hebben alvast een sterk mobiliserend karakter. In het klimaatbeleid werd de langetermijndoelstelling vastgelegd op 30% in 2020.<sup>17</sup> In het biodiversiteitsbeleid werd een doelstelling opgenomen die stelde dat het verlies aan biodiversiteit tegen 2010 stopgezet moet worden.

---

milieuplanning.

<sup>17</sup> Hierbij werd wel een randvoorwaarde geformuleerd: *“afhankelijk van de feitelijke percentages economische groei en het succes van de reeds genomen klimaatmaatregelen, ten opzichte van 1990”*.  
Mineraad – studie over de strategische toekomstplannen van de Vlaamse Regering 22

**Figuur 1. Schematisch overzicht**

	Doelstelling	Tijdshorizon	Partners	Methode	Doorwerking
Vlaanderen – Europa 2002	Vlaanderen toekomstgericht en via samenwerking binnen Europa positioneren.	10 jaar (tot 2002).	Alle Vlamingen.	Communicatiecampagne en culturele activiteiten.	Een positieve impact op het imago van Vlaanderen?
Kleurrijk Vlaanderen – Pact van Vilvoorde	Vlaanderen uitbouwen tot een concurrentiële en dynamische kenniseconomie.	20 jaar (perspectief KV is 2020). 10 jaar voor doelstellingen PvV (2010).	Debat met burgers en middenveldorganisaties. Ondertekening door sociale partners en andere organisaties.	Participatieve Methode (PM) (conferentie en werkgroepen). Analytische Methode (AM) => doelstellingen.	Opvolgen via indicatoren. Actualisatie van doelstellingen.
Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling	Een overkoepelend en gecoördineerd beleid inzake duurzame ontwikkeling.	LT-doelstellingen overgenomen uit de relevante beleidsdomeinen. LT-doelstellingen direct gekoppeld aan KT-doelstellingen.	12 partners uit het middenveld en de koepelorganisaties van de regionale besturen.	AM om de streefbeelden op te stellen. PM bij toekomstige concrete projecten (fase 2).	Doorwerking via nog vast te leggen concrete projecten.
Vlaanderen in Actie	Sociaaleconomisch actieplan om tegemoet te komen aan uitdagingen die onze welvaart onder druk zetten.	7 tot 12 jaar (realisatie van de voorstellen 2015 – 2020).	Via het sociaaleconomisch forum worden sleutelfiguren uit maatschappij betrokken.	AM om uitdagingen en antwoorden formuleren. PM om ze uit te voeren.	Communicatieplan zal opgemaakt worden, themasessies zullen georganiseerd worden. Tijdelijke (?) stop door verkiezingen.
Milieubeleidsplan 2003 – 2007	Milieubeleidsplan om de decretaal vastgestelde doelstellingen te halen.	12 tot 17 jaar (LT-doelstellingen tegen 2015 – 2030).	Via adviesraden en openbaar onderzoek voorgelegd aan maatschappelijk debat.	Decretale planningscyclus. AM voor de onderbouwing.	Bindende bepalingen moeten uitgevoerd worden. Actualisatie is lopende.

### III. Vaststellingen

#### 3.1. Welke toekomst kunnen we best plannen?

- Plannen we best over 10, 20, 30 jaar of langer? De tijdshorizon van een toekomstplan hangt sterk samen met de inhoud van het plan. Beleidsmaatregelen om de concurrentiekracht van de economie te versterken hebben een kortere tijdshorizon dan de planning van een herinrichting van ons energieproductiesysteem. De tijdshorizon hangt onder meer samen met de termijn waarop de gevolgen van veranderingen zichtbaar of voelbaar worden. Ook de tijd die het kost om in te grijpen en effecten te sorteren is van belang. Klimaatmaatregelen (die pas ten volle voelbaar zullen zijn over enkele decennia) hebben hierdoor een langere tijdshorizon dan maatregelen om de concurrentiekracht van ondernemingen te beschermen, een probleem dat vandaag reeds speelt.
- In een aantal plannen (bv. VE2002 en VIA) vervult het vaststellen van strategische doelstellingen op lange termijn ook een symbolische functie. De doelstellingen worden geformuleerd als antwoord op bedreigingen. Ze hebben vaak de vorm van 'wensen' die een maatschappijbeeld tonen dat voor zoveel mogelijk mensen aantrekkelijk moet zijn. Het normatieve karakter van deze oefening wordt niet altijd expliciet gemaakt. In eerste instantie dienen ze dan ook om medestanders te mobiliseren; om alle betrokkenen achter een project te krijgen.
- Een belangrijk structureel probleem bestaat erin dat de beleidsverantwoordelijken die de doelstellingen naar voor schuiven niet over de nodige instrumenten beschikken om de voorgestelde langetermijndoelstellingen effectief te realiseren. Ze kunnen hoogstens binnen hun legislatuur maatregelen treffen die een aanzet kunnen geven. Daarenboven worden in de plannen problemen aangekaart die ver buiten de bevoegdheid van de plannenmakers vallen (bv. armoede in de ontwikkelingslanden in de VSDO).
- Hoe worden de langetermijnwensen omgezet in kortetermijnmaatregelen? Soms worden langetermijndoelstellingen vooropgesteld die er moeten voor zorgen dat bepaalde projecten vandaag prioritaire aandacht krijgen. Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor technologische ontwikkeling en wetenschappelijk onderzoek in VIA. De motivatie hiervoor is dat er vandaag maatregelen genomen moeten worden om de langetermijndoelstellingen (welvaartsbehoud over 10 – 20 jaar) te realiseren.

Het spreekt voor zich dat het opstellen van langetermijndoelstellingen, die gekoppeld worden aan tussentijdse korte- en middellangetermijndoelstellingen, die op hun beurt vertaald worden in concrete maatregelen, de meest optimale procedure is. Dit zou de bedoeling zijn bij de projecten uit de VSDO die nog goedgekeurd moeten worden. De ervaring met het milieubeleidsplan (met duidelijke langetermijn- en kortetermijndoelstellingen) geeft echter aan dat dit geen garantie is voor succes (van het realiseren van de doelstellingen). Het gedetailleerd uittekenen van de verschillende stappen in het (milieubeleids-)proces staat onder druk en wordt als te bureaucratisch beschouwd. Dit heeft geleid tot de recente hervormingen van de decretale milieubeleidscyclus.

- Doelstellingen kunnen mobiliserend werken op het moment dat ze gepresenteerd worden. Dit was bijvoorbeeld zeker het geval bij het Pact van Vilvoorde of VIA. Om nadien ook de effectieve realisatie van de doelstellingen op te volgen is een proces van monitoring noodzakelijk. Vaak blijkt dat het enthousiasme hiervoor snel afneemt. Langetermijnplanning loopt over een lange periode, met meestal slechts stapsgewijze vooruitgang, wat het moeilijk maakt om de aandacht te blijven trekken. De analyse toont

ook duidelijk de impact van legislatuurwissels aan. Nieuwe beleidsverantwoordelijken moeten de doelstellingen en projecten opvolgen van hun voorgangers (wat niet altijd mogelijk of prioritair blijkt te zijn).

### **3.2. Wie werkt er mee (of mag er mee werken) aan de toekomst?**

- Traditioneel zijn er twee systemen in gebruik om partners te betrekken bij brede projecten van de overheid. Enerzijds is er het maatschappelijk overleg met middenveldorganisaties, anderzijds zijn er initiatieven die breed op de volledige bevolking georiënteerd zijn. Op de eerste plaats is er dus de belangrijke Belgische traditie van het overleg met de maatschappelijke organisaties. Bij Kleurrijk Vlaanderen en de VSDO is dit de centrale focus. Ook de adviesverlening via de adviesraden hoort hier thuis. De adviesraden werden betrokken bij Vlaanderen – Europa 2002, Kleurrijk Vlaanderen, VSDO en het milieubeleidsplan.

Het betrekken van het brede publiek gebeurde voor het eerst expliciet bij het project Vlaanderen – Europa 2002. De volgende projecten hebben dit overgenomen. Voor het milieubeleidsplan, dat binnen een meer strikte juridische omkadering moet uitgevoerd worden, bestaat het systeem van het openbaar onderzoek. Iedereen die interesse heeft kan reageren op het ontwerp.

Met VIA heeft men uitdrukkelijk gekozen voor een nieuwe benadering die een combinatie is van de twee traditionele systemen. Via het sociaal forum heeft men ‘*captains of society*’ betrokken bij het project. Dat forum, bestaande uit meer dan 300 individuen, heeft tot doel een permanent klankbord te zijn voor het actieplan. Voorlopig is het echter niet duidelijk wat de selectiecriteria waren om tot de ‘*captain’s club*’ te kunnen toetreden. Ook de rol van de forumleden is onduidelijk. Nergens wordt aangegeven of ze hun organisatie vertegenwoordigen of deelnemen ten persoonlijke titel.

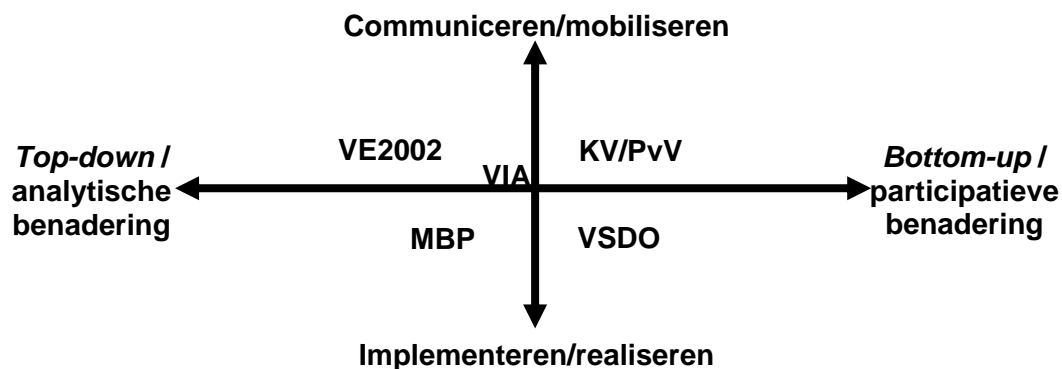
- Een belangrijk onderscheid kan eveneens gemaakt worden op basis van de mate waarin het beleidsproces opengesteld wordt voor participatieve input. Bij de meeste projecten ligt de focus hoofdzakelijk op het informeren, consulteren en adviseren. Dit sluit aan bij de doelstelling van deze projecten om te mobiliseren met het oog op het creëren van een ruim draagvlak voor het beleid. Het verder openstellen van het beleid voor participatie (mee beslissen en eventueel uitvoeren) is veel moeilijker. De meest recente projecten zoals VIA en VSDO (toekomstige deelprojecten) hebben alvast de intentie om op dit vlak een stap vooruit te zetten.
- Zijn dit de beste partners gezien de doelstellingen? Het mobiliserend effect van de toekomstprojecten is zeer moeilijk objectief vast te stellen. Hebben de toekomstprojecten een essentiële bijdrage geleverd om projecten te realiseren via nieuwe samenwerkingsverbanden die anders niet zouden zijn doorgegaan? Nog moeilijker wordt het om objectief te meten of de projecten een reële veranderingsdynamiek op gang konden brengen. Vlaanderen – Europa 2002 beoogde een ‘mentaliteitswijziging’ bij de bevolking. Ook hier is het niet eenvoudig te meten wat de bijdrage van het project was.

### **3.3. Welke methode is het meest geschikt om de toekomst te plannen?**

- Alle toekomstprojecten van de Vlaamse Regering die in deze studie besproken werden,

vertrekken van een verkenning van toekomstige ontwikkelingen (bedreigingen en kansen). De onzekerheden waarmee men hierbij geconfronteerd wordt, maken dat er specifieke methoden gebruikt moeten worden. Geordend op hun belangrijkste kenmerken, kunnen de verschillende projecten van de Vlaamse Regering op twee assen geplaatst worden (zie figuur 2). Op de verticale as wordt de vraag gesteld of het zwaartepunt eerder ligt op de communicatie met de bevolking en het mobiliseren van medestanders versus het implementeren van concrete projecten. Op de horizontale as wordt de manier weergegeven waarop de inschatting van de toekomst gebeurt. Hier wordt het onderscheid gemaakt tussen een analyse door specialisten versus bevraging bij de bevolking, belanghebbenden, enz.

Figuur 2.



- Kan de bruikbaarheid (of het succes) van de plannen gekoppeld worden aan de methode die gebruikt werd? Bestaat er een verband tussen het doel dat vooropgesteld wordt door de toekomstplannen en de methode die gebruikt wordt om ze te ontwikkelen? Het overzicht in deze studie laat niet toe om hier zeer duidelijke conclusies uit te trekken. Wel kan er vastgesteld worden dat er pogingen ondernomen worden om meer participatieve processen op te zetten. Er kan verondersteld worden dat meer participatie, ook bij de beleidsuitvoering, kan leiden tot grotere effectiviteit van de toekomstplannen. De uitvoering van de concrete projecten van de VSDO in de (hopelijk nabije) toekomst vormt hiervoor een interessante *testcase*.

### 3.4. Waar staan we vandaag met alle toekomstplannen?

- Wat loopt er nog en waarom? Hoe meer de toekomstplannen gericht zijn op het communiceren en mobiliseren van de bevolking over een aantal grote toekomstige uitdagingen, hoe meer de houdbaarheidsdatum van de plannen verbonden is aan de boodschapper. Vlaanderen – Europa 2002 en Kleurrijk Vlaanderen waren expliciet gekoppeld aan de toenmalige ministers-presidenten. Het Pact van Vilvoorde is hierop een uitzondering. De zeer uitdrukkelijke ondersteuning van de doelstellingen door de middenveldorganisaties is hiervan waarschijnlijk de oorzaak. Ook de gedetailleerde opvolging (monitoring) via indicatoren draagt hiertoe bij.

Op dit ogenblik wordt het project Vlaanderen in Actie ook in belangrijke mate geassocieerd met de Vlaamse minister-president. Aangezien er gewerkt wordt met de formule van individuele burgers uit de samenleving is de ondersteuning door het georganiseerde middenveld waarschijnlijk minder sterk dan bij het Pact van Vilvoorde.

- Plannen die een decretale basis hebben, zoals het milieubeleidsplan, zijn meer bestand tegen legislatuurwissels. De huidige regering heeft echter recent de timing van het milieubeleidsplan aangepast om deze te laten aansluiten bij de legislatuur.<sup>18</sup>
- Er kan vermoed worden dat het concretiseren van langetermijndoelstellingen aan de hand van kortetermijndoelstellingen en concrete projecten, wat alvast het opzet is van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, eveneens een grote bestendigheid in de tijd moet garanderen. Verder onderzoek naar de slaag- en faalfactoren om een draagvlak te genereren voor toekomstplannen zou welkom zijn om meer concrete lessen te kunnen trekken.

## IV. Conclusie

Alle toekomstplannen die in deze beperkte studie besproken werden, wijzen zelf op het belang en de noodzaak van een toekomstgericht overheidsbeleid. Met de regelmaat van de klok, onder meer bij de aanvang van een nieuwe legislatuur, werden dan ook initiatieven opgezet om aan te tonen dat men 'toekomstgericht' aan het werk is. Gezien de grote variatie in doelstellingen en motivaties achter de onderzochte toekomstplannen en gezien het beperkte bestek van deze studie, is het niet mogelijk om eenduidig en objectief een conclusie te trekken met betrekking tot hun effectiviteit. Wegens de relatief grote naambekendheid van een aantal van de brede plannen kan voorzichtig gesteld worden dat de projecten een mobiliserend effect hadden.

Een belangrijke vaststelling is de sterke identificatie die er bestaat tussen sommige toekomstplannen en de politieke initiatiefnemers. Hierdoor zijn deze plannen erg gevoelig aan conjunctuurwissels en de politieke actualiteit. Sommige toekomstplannen worden daarom opgeheven bij het aantreden van nieuwe beleidsverantwoordelijken.

Er werd ook vastgesteld dat de deelname aan de processen van toekomstverkenning en planning door belanghebbenden (van gewone burgers tot middenveldorganisaties) grotendeels op de gekende traditionele manier gebeurt. De prioriteit gaat naar informeren, adviseren en vooral mobiliseren. Het doortrekken van participatieve processen naar mee besluiten en uitvoeren kwam tot nu toe veel minder aan bod.

Ten slotte valt het op dat het toekomstgerichte beleid vaak vanuit een defensieve ingesteldheid gebeurt. De motivatie is bijvoorbeeld het beschermen van de maatschappelijke verworvenheden tegenover de grote bedreigingen van de globalisering. Het zou een uitdaging kunnen zijn om toekomstplannen te ontwikkelen die meer de focus leggen op het potentieel en de kansen die de toekomst te bieden heeft. Op deze manier zou er dan meer sprake zijn van een echt 'proactief' beleid waarbij het plannen van de toekomst (als proces) ingezet wordt om de gewenste ontwikkelingen mee te creëren.

---

<sup>18</sup> De motivatie hiervoor is het verhogen van de politieke ondersteuning voor de administratieve onderbouwing van het milieubeleid.

## Achtergrondinformatie

- Toekomstverkenning als taak van de studiedienst van de Vlaamse Regering: [http://aps.vlaanderen.be/straplan/dossiers/straplan\\_toekomst.htm](http://aps.vlaanderen.be/straplan/dossiers/straplan_toekomst.htm).
- Het Pact van Vilvoorde: [http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/pact\\_vilvoorde.htm](http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/pact_vilvoorde.htm).
- Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (fase 1), 'Samen Grenzen Ver-Leggen': [http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/downloads/Vlaanderen/VSDO\\_fase\\_1\\_def\\_280906.doc](http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/downloads/Vlaanderen/VSDO_fase_1_def_280906.doc).
- Vlaanderen in Actie. Samen de toekomst winnen: <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/index.htm>.
- Het Vlaams Milieubeleidsplan 2003 – 2007: <http://www.mina.be/milieubeleid.html>.
- Het Scenarioreport MIRA-S 2000: <http://www.milieurapport.be/Default.aspx?PageID=513&Culture=nl>.
- Transitie Duurzaam Bouwen en Wonen: <http://www.mina.be/duwobo.html>.
- Plattelandsverkenning van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO): [http://plattelandsbeleid.milieuinfo.be/platteland.cgi?s\\_id=56](http://plattelandsbeleid.milieuinfo.be/platteland.cgi?s_id=56).
- Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/landbouw/beleid/platteland.html>.
- Toekomstverkenning energiesystemen - Vlaanderen 2050: <http://www.viwta.be/index.cfm>.
- Op grond van morgen. Visie op landbouw in Vlaanderen anno 2030: <http://www.kuleuven.ac.be/stedula/nl/dula/inschrijvingworkshop.php?lang=nl>.
- Toekomstverkenning inzake duurzame ontwikkeling, op de website van het Federaal Planbureau: <http://www.plan.be/overview.php?lang=nl&IS=70&TM=62>.
- Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO): <http://www.icdo.be/index.php?page=47>.
- European Sustainable Development Strategy: <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>.