

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, B- 1040 Brussel
Tel: 02 209 01 11, fax: 02 217 70 08
serv@serv.be - www.serv.be



Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping, B-1070 Brussel
tel: 02/558.01.30, fax: 02/558.01.31
info@minaraad.be - www.minaraad.be

Advies

decreet Duurzame Ontwikkeling

Minaraad, 13.12.2007
SERV, 14.12.2007

Contactpersoon
SERV: Peter Van Humbeeck
Minaraad: Bert De Wel

1. Inleiding

Op 20 november 2007 vroeg de minister-president van de Vlaamse Regering de SERV en de Minaraad om advies over een voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De beslissing tot opmaak van dergelijk decreet werd reeds genomen op 2 juli 2006, door de goedkeuring door de Vlaamse Regering van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

Het voorontwerp is bewust beperkt in omvang. Het wil de beleidsvisie op duurzame ontwikkeling en het engagement van de Vlaamse Regering om in haar beleid de basisprincipes van duurzame ontwikkeling toe te passen verankeren.

Daartoe bevat het decreet:

1. definities (van duurzame ontwikkeling, inclusief beleid, gecoördineerd beleid en participatief beleid);
2. de doelstelling van het decreet;
3. de lijst van taken van de Vlaamse Regering om een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid te voeren op het vlak van duurzame ontwikkeling;
4. de opdracht aan de Vlaamse Regering om – volgens een omschreven procedure met inspraak en advies - periodiek de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling neer te schrijven in een strategienota;
5. de regeling van de betrokkenheid van andere bestuursniveaus en maatschappelijke actoren bij de Vlaamse strategie;
6. de wettelijke basis voor het verlenen van subsidies;
7. de opdracht aan de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen voor de uitvoering van het decreet.

2. Advies

De Raden verwelkomen het initiatief van de Vlaamse Regering om een decreet Duurzame Ontwikkeling uit te werken. Het voorliggende voorontwerp bevat bovendien op onderdelen een nuttige aanzet. Niettemin hebben de Raden ook belangrijke bedenkingen bij het voorontwerp, voornamelijk bij de voorgestelde rol, de inhoud en de procedure van een *strategienota* duurzame ontwikkeling. Minaraad en SERV zijn voorstander van een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, maar vinden dat de rigiditeit en het formalisme uit het voorstel van het voorontwerp moeten gehaald worden. Daarnaast onderstrepen de Raden in dit advies de noodzaak van concrete maatregelen om de doelstellingen van het decreet te realiseren. Behalve een *decreet* is er immers ook en vooral *beleid* nodig. In het voorontwerp moeten garanties ingebouwd worden zodat hiermee onmiddellijk gestart kan worden. Door het voorontwerp dat nu voorligt dreigt dit te worden uitgesteld tot de volgende legislatuur.

2.1 Rol, inhoud en procedure van een strategienota duurzame ontwikkeling

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering telkens uiterlijk 10 maanden na haar eedaflegging de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling moet goedkeuren onder de vorm van een

strategienota. Die omvat een evaluatie, analyse, langetermijnvisie, langetermijndoelstellingen, kortetermijndoelstellingen en prioritaire beleidsopties en -acties. De voorbereiding ervan moet gebeuren in overleg met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren en een ontwerpversie moet voorgelegd worden aan een reeks adviesraden.

De Raden menen dat deze regeling van het voorontwerp, hoewel goed bedoeld, wellicht meer kwaad dan goed doet aan de maatschappelijke dynamiek die effectieve strategieën duurzame ontwikkeling kenmerkt. Zij zijn geen voorstander van de voorgestelde regeling om de volgende redenen:

- Mineraad en SERV hebben in een eerder advies gesteld dat een strategie duurzame ontwikkeling geen groot 'superplan' is met doelstellingen en maatregelen op het vlak van armoede, leefmilieu, economie, arbeidsmarkt, onderwijs en dergelijke. De ontwikkeling van een effectieve strategie duurzame ontwikkeling vraagt een andere focus en andere werkvormen dan de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning. Het vraagt een strategische aanpak, waarbij het proces minstens zo belangrijk is als het product (een strategienota). De Raden hebben evenwel de indruk dat de strategievorming, zoals voorzien in het voorontwerp, sterk neigt naar de meer traditionele beleidsplanning (op het overleg bedoeld in art. 5 §2 na). De vraag is of dit wel wenselijk is.
- Zoals eerder gesteld door de Raden kenmerken effectieve strategieën duurzame ontwikkeling zich doordat ze de klemtoon leggen op de verbetering van al bestaande planningsprocessen en –instrumenten en op hun onderlinge afstemming, in plaats van op een volledig nieuwe of afzonderlijke strategische planning. Zoniet creëert men wellicht een extra coördinatieprobleem in plaats van ze op te lossen. Volgens de Raden is de verhouding allerminst duidelijk tussen enerzijds de strategienota en anderzijds initiatieven zoals VIA, het Pact van Vilvoorde, het regeerakkoord, de beleidsnota's en de talrijke al bestaande (al dan niet decretaal vastgelegde) beleidsplannen en planningsprocedures en –processen. Zo wordt enerzijds gesteld dat de doelstellingen en acties in de strategienota zullen moeten aansluiten bij het regeerakkoord en de diverse relevante beleidsnota's. Tegelijk wil de Vlaamse Regering – terecht - via een ruim opgezet overleg komen tot een breed eigenaarschap van de strategie. 'Duurzame' verandering is inderdaad enkel mogelijk als alle actoren intensief worden betrokken bij het noodzakelijke veranderingsproces; als ze zelf de noodzaak ervan begrijpen en mee kunnen beslissen over de richting en het tempo. Het moet duidelijk zijn dat deze twee uitgangspunten (aansluiten bij regeerakkoord en beleidsnota's en breed eigenaarschap) niet noodzakelijk verzoenbaar zijn.
- De Raden menen dat het niet wenselijk is dat de strategievorming over duurzame ontwikkeling zich laat vastpinnen op een *datum* waarop er een welomschreven '*resultaat*' moet zijn (10 maanden na de eedaflegging door de Vlaamse Regering een strategienota met een voorgeschreven inhoud). De dynamiek van dit proces is wellicht juist gebaat met flexibiliteit, waarbij de 'resultaten' van het strategievormingsproces meervoudig kunnen zijn en dus niet noodzakelijk tegelijk op één vast moment in één product (de strategienota) moeten worden opgenomen. Met andere woorden: waarom werken met een strategienota die tegelijk een evaluatie, analyse, visie, langetermijndoelstellingen en kortetermijndoelstellingen en –acties moet bevatten? Waarom kan er geen afzonderlijk 'akkoord' zijn tussen overheid en stakeholders over een langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen? Dergelijk akkoord kan op een ander moment tot stand komen, eventueel via een ander proces dan een 'akkoord' over operationele kortetermijndoelstellingen en -acties. Zo kan bijvoorbeeld de langetermijnvisievorming gekoppeld worden aan de periodieke omgevingsanalyse door de studiedienst van de Vlaamse Regering, aan de resultaten van transitieprocessen of aan een maatschappelijk 'momentum'.

Minaraad en SERV zijn met andere woorden voorstander van een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, maar vinden dat:

1. de rigiditeit en het formalisme uit het voorstel van het voorontwerp moeten gehaald worden. 'Orde en regelmaat' zijn wenselijk, maar het is zoals vermeld niet aangewezen dat de klemtoon ligt op één document en één vast moment. In de plaats daarvan moet het proces worden verankerd doorheen een legislatuur. Dit betekent bijvoorbeeld dat de periodieke evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en de analyse van de situatie, maatschappelijke ontwikkelingen, trends, risico's best gebeurt alvorens een nieuwe regering start en niet nadat er al een regeerakkoord is. Een strategienota duurzame ontwikkeling blijft belangrijk als formeel ijkpunt, maar de focus in dergelijke strategienota moet ondubbelzinnig liggen op de formulering van een visie en langetermijndoelstellingen, die vervolgens via de reguliere plannings- en besluitvormingsinstrumenten moeten doorwerken en verder moeten worden geoperationaliseerd;
2. de klemtoon meer moet liggen op proceswaarborgen in plaats van bijna uitsluitend op het product (de inhoudstafel van de periodieke strategienota). Dit betekent bijvoorbeeld dat er – behalve waarborgen voor een participatief proces gericht op een breed eigenaarschap van de strategie - indicatoren voor duurzame ontwikkeling moeten worden opgesteld en bijgehouden, dat de realisatie van de lange- en kortetermijndoelstellingen inzake duurzame ontwikkeling moet worden gemonitord, dat er regelmatig moet worden gerapporteerd over de uitvoering van de strategie, dat er mechanismen moeten zijn om de coherentie tussen lange- en kortetermijndoelstellingen en acties te bewaken, enzovoort;
3. er waarborgen moeten worden ingebouwd om het proces nu al op te starten. Het voorontwerp riskeert de evaluatie van de huidige situatie en de opmaak van een strategienota volledig te verschuiven naar de volgende legislatuur. Volgens de Raden moet het overlegproces tussen de Vlaamse Regering en maatschappelijke stakeholders nog tijdens deze legislatuur worden opgestart, zodat er minstens duidelijkheid en consensus kan groeien over het af te leggen traject en over de timing en taakverdeling van de stappen die genomen moeten worden.

2.2 Andere, specifieke opmerkingen bij het voorontwerp

Naast de voorgaande fundamentele opmerkingen, formuleren de Raden nog twee bijkomende bemerkingen bij de tekst van het voorontwerp.

1. De Raden vragen om de definitie van 'duurzame ontwikkeling' in het voorontwerp aan te passen, zodat deze meer de idee van een veranderingsproces belichaamt. Inspiratie daarvoor kan worden gevonden in de omschrijving van duurzame ontwikkeling in het Brundtlandrapport. Duurzame ontwikkeling wordt daar omschreven als "een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftievoorziening van toekomstige generaties in het gedrang te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften";

2. Het voorontwerp creëert een wettelijke basis voor het verlenen van subsidies voor activiteiten ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling. Voor de Raden is het nog onduidelijk waarop die subsidies betrekking kunnen hebben. Het betreft project- en/of werkingssubsidies, maar vallen subsidies voor stimulering van veranderingsprocessen en capaciteitsopbouw daar ook onder? Daarnaast is het voor de Raden zeer onduidelijk hoe de subsidies in het kader van dit decreet zich zullen verhouden tot, of afgestemd worden met, andere gesubsidieerde initiatieven en steunmaatregelen (bv. energiesnoeiërs en andere initiatieven inzake sociale economie, de inrichting van een duurzaam bedrijventerrein, de administratieve voorbereiding en de uitvoering van een CDM-project, de nieuwe subsidies voorzien in het kader van het recente ontwerp van samenwerkingsovereenkomst met gemeenten, provincies, BBL, VODO, enzovoort). In beginsel lijkt immers zowat alles en iedereen via het voorliggende artikel te kunnen worden gesubsidieerd.

2.3 Niet enkel een decreet, ook een beleid

Belangrijke en terechte doelstellingen van het decreet zijn de zorg voor meer en betere onderlinge afstemming van beleid, voor meer (pro-actief) participatief beleid en voor 'maximale synergie in het beleid tussen de ecologische, economische en sociale dimensies van duurzame ontwikkeling, waarbij een meerwaarde die wordt gecreëerd voor de ene pijler ook meerwaarden oplevert voor de twee andere pijlers'.

Noch in het decreet, noch in de memorie van toelichting, zien de Raden evenwel voldoende aanzetten om deze doelstellingen concreet te realiseren, tenzij met betrekking tot het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO), de administratieve entiteit Duurzame Ontwikkeling, het participatieve overleg bedoeld in het decreet enzovoort, lijken allemaal in eerste instantie gericht op beleidsdiscussies waar bij wijze van spreken het woord 'duurzame ontwikkeling' letterlijk in voorkomt (zoals de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, de informatie-uitwisseling over de projecten van die strategie, de voortgangsrapportering over duurzame ontwikkeling, de afstemming van standpunten die worden ingenomen op internationale fora waar het algemene beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt onderhandeld...).

SERV en Minaraad hebben eerder al gesteld dat zulke initiatieven nuttig en nodig zijn, maar ze hebben ook benadrukt dat de voor duurzame ontwikkeling belangrijkste bestuurlijke uitdagingen zich niet daar situeren. Maatregelen zouden niet enkel mogen gericht zijn op de verbetering van de manier waarop beslissingen worden genomen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling, maar ook en vooral op de verbetering van de kwaliteit en de coherentie van de wekelijkse beslissingen die door de Vlaamse Regering worden genomen:

- maatregelen om in elk dossier de transparantie en de actieve participatie van doelgroepen en stakeholders te versterken (en de beleidsvorming dus doorzichtiger en minder gesloten te maken dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier meer intersectorale beleidsintegratie of synergieën te realiseren en betere afwegingen mogelijk te maken (en de beleidsvoorbereiding dus minder 'verkoerd' te laten verlopen dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier de nodige informatie te voorzien en beschikbaar te stellen voor een betere onderbouwing en het vermijden van een te kortetermijnfocus.

In dit kader vinden de Raden het voorgestelde 'inclusief beleid', waarbij elke minister verantwoordelijk is om in het eigen beleid de gemeenschappelijk afgesproken doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling te realiseren ("inclusief beleid betreft een minimale vorm van beleidscoördinatie met een maximale vrijheidsgraad voor elke invulling van dat beleid"), te vrijblijvend.

SERV en Minaraad hebben in een eerder advies al een reeks concrete suggesties geformuleerd:

- werk maken van een regelgevingsagenda;
- een register voorgenomen regelgeving;
- 'notice and comment'-voorzieningen;
- betere reguleringsimpactanalyses;
- kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie;
- gebruik van witboeken en conceptnota's;
- oprichting van een inspraakwebsite;
- gebruik van nieuwe consultatiemethoden;
- verbetering van de adviesprocedures;
- oprichting van een kenniscentrum dat departementen kan bijstaan inzake (methoden van) 'goed bestuur';
- stimulering van netwerken en fora voor uitwisseling en debat over strategische intelligentie;
- uitbouw van strategische beleidsontwikkeling in alle beleidsdomeinen;
- ...

Hiervan is nog niet veel gerealiseerd. Enkel effectbeoordeling (reguleringsimpactanalyse) en het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling komen ter sprake in de memorie van toelichting.

Om vorderingen te boeken is het volgens de Raden aangewezen dat de Vlaamse Regering nagaat hoe de voorgestelde maatregelen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, of hoe de toepassing ervan in de praktijk kan worden bevorderd en verbeterd. In elk geval lijken ter zake drie generieke initiatieven wenselijk:

- de opmaak van kwaliteitseisen of -standaarden voor alle onderdelen van het besluitvormingsproces;
- de regelmatige toetsing van de praktijk aan die standaarden, bijvoorbeeld via benchmarking tussen de beleidsdomeinen (open coördinatiemethode);
- de aanwijzing van instanties of coördinatoren om de voorgaande initiatieven te trekken.

Het huidige probleem kan eenvoudig worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld: wie kan, wil of zal in Vlaanderen verantwoordelijk zijn voor de opmaak van richtlijnen of kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie? De diensten van de minister-president? De studiedienst van de Vlaamse Regering? De dienst Wetsmatiging? De administratieve entiteit Duurzame Ontwikkeling? De werkgroep Duurzame Ontwikkeling? De afdeling Kanselarij en Voorlichting? De ambtelijke denkcel Interactief Beleid? De taskforce Deugdelijk Bestuur? De Vlaamse Ombudsdienst? En vooral: wie kan, mag en zal de noodzaak van zulke kwaliteitseisen onder de aandacht van de Vlaamse Regering brengen? Vandaag bestaat het risico dat meerdere diensten er tegelijk mee bezig zijn, of dat iedereen wel het belang erkent van consultatierichtlijnen, maar dat niemand ze

kan, mag of wil uitwerken omdat deze materie niet of slechts gedeeltelijk tot zijn of haar takenpakket behoort.

Een beleid inzake duurzame ontwikkeling moet uiteraard niet enkel oog hebben voor een 'duurzaam georganiseerd beleid' en 'duurzame overheidsbeslissingen', maar ook en vooral voor duurzaamheid in de beslissingen die mensen, organisaties en bedrijven dagelijks nemen. Het gaat dan om het 'duurzaam gebruik' van 'duurzame producten en diensten' die 'duurzaam geproduceerd' worden. Een Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling kan en moet veel meer inspanningen doen om dit te ondersteunen door informatieverspreiding, aansporing, innovatiestimulering, uitbouw van netwerken en kenniscentra enzovoort.

De Raden dringen er dan ook op aan om duurzame ontwikkeling concreet te maken op het terrein en om langetermijnvisie, ecologische, sociale en economische synergieën, participatie en coherentie in alle beleidsbeslissingen te bevorderen, ongeacht of het een plan, een project of nieuwe wetgeving betreft.

Referenties

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)

SERV en Minaraad, Advies ontwerp van kadertekst voor de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling. 1 juni 2005.