



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

**Advies**  
*van 7 december 2000*  
**over het ontwerp-**  
**Milieujaarprogramma 2001**

**2000 | 35**

D/2000/7080/A35

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

## A. Inleiding

Op 14 november 2000 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw een adviesvraag over het ontwerp-Milieujaarprogramma 2001. Zoals gebruikelijk bedroeg de adviestermijn 10 werkdagen. De Raad stelde voorliggend advies op zijn zitting van 7 december 2000 unaniem vast.

Gezien de opnieuw erg korte adviestermijn en gezien de bescheiden mogelijkheden om het lopende planproces via een Milieujaarprogramma bij te sturen, gaat de Raad in dit advies niet gedetailleerd op het Milieujaarprogramma 2001 in. De Raad beperkt zich in dit advies tot enkele hoofdlijnen ten aanzien van het lopende planningsproces. De Raad legt daarbij in dit advies een extra accent op de kadering van dat planningsproces in de bredere context van het regeringsbeleid van de Vlaamse regering.

## B. Uitvoering MINA-plan 2

[1] **Voortgang via het Milieujaarprogramma 2001.** In zijn adviezen over de Milieujaarprogramma's 1999 en 2000 was een belangrijke vaststelling van de Raad dat de uitvoering van het MINA-plan 2 structureel vertraging opliep<sup>1</sup>. Een eerder aangekondigde inhaalbeweging kwam niet echt tot uiting. Uit de in het Milieujaarprogramma 2001 opgenomen eindbalans wordt dit beeld bevestigd. Eind 2000 zullen slechts 27 van de 179 acties van het MINA-plan 2 uitgevoerd zijn. Het Milieujaarprogramma 2001 blijkt wel een tempo-versnelling in het vooruitzicht te stellen. Volgens de vermelde eindbalans<sup>2</sup> zouden eind 2001 meer dan het dubbel van de acties worden afgerond (56). Uiteraard gaat het hier in veel gevallen om acties waarvan de voorbereiding de voorbije jaren reeds gestart is maar die pas in 2001 een eindresultaat bereiken. Dit neemt niet weg dat in vergelijking met de vorige jaarprogramma's het Milieujaarprogramma 2001 significant meer uitzicht biedt op concrete beleidsoutput in de vorm van beleidsdocumenten en uit te voeren maatregelen<sup>3</sup>. In deze context bekeken kan het Milieujaarprogramma 2001 worden beschouwd als een versnelling van het planningsproces, zij het na een opvallend moeizame start. Deze positieve evolutie geeft indicaties dat de eerste planfase vooral als een "investeringsfase" moet worden bekeken die stilaan vruchten begint af te werpen.

[2] **Productevaluatie van het lopend planningsproces.** De verwachte eindbalans bij de uitvoering van het MINA-plan 2 geeft ook een beeld van de algemene ex post-evaluatie van de eerste planfase van het decretaal onderbouwde planningsproces voor het milieubeleid. Zoals het Milieujaarprogramma zelf aangeeft, gaat deze evaluatie niet in op de feitelijke milieuresultaten op het terrein (beleidsoutcome). Een dergelijke productevaluatie is in de eerste plaats de opdracht van de MIRA-rapportering.

1) MiNa-Raad, Advies Milieujaarprogramma 2000, afl. 1999/26, p. 13.

2) Milieujaarprogramma 2001, Bijlage 1.

3) Zie ook Milieujaarprogramma 2001, p. 14.

De Raad meent echter dat ook het planningsproces zelf de evolutie van de feitelijke milieukwaliteit en van de diverse doelafstanden nauwlettend in het oog moet houden. De Raad beveelt daarom aan om in een volgende planningscyclus een aantal goed gekozen (de meest relevante) indicatoren uit de MIRA-rapportering in het planproces over te nemen. Dit zal de beschrijving van de uitgangssituatie van de plandocumenten ongetwijfeld verhelderen. Overigens is dit ook een aspect van de betere aansluiting tussen planning en rapportering waar dit advies verder op in gaat (zie paragraaf 8).

- [3] **Procesevaluatie van het lopend planningsproces.** De algemene beoordeling die in de eindbalans vervat zit, geeft wel aanwijzingen voor een procesevaluatie van het MINA-plan 2. Het gaat daarbij om een evaluatie die aangeeft in welke mate het opgezette planningsproces tot resultaten heeft geleid in de vorm van concrete beleidsproducten (beleidsoutput). De eindbalans toont wat dat betreft dat eind 2001 een kleine helft van de planacties zal zijn uitgevoerd (47%). De afwerking van een andere kleine helft (eveneens 47%) wordt verschoven tot na 2001. Voor 6% van de acties wordt (voorlopig) geen uitvoering voorzien. Men kan hieruit afleiden dat – mits enige vertraging – het leeuwendeel van het MINA-plan 2 op één of andere manier uitvoering zal kennen. In overweging genomen dat slechts 4 acties op 10 een bindend karakter kregen, lijkt dit een positief resultaat.

Hierbij moet onmiddellijk het voorbehoud worden gemaakt dat er op dit ogenblik geen garanties zijn voor de afwerking van de tweede categorie van acties (afronding voorzien na 2001). Zoals het Milieujaarprogramma zelf aangeeft zijn de eventuele maatregelen die in deze acties vervat zitten, indicatief van aard en houden ze geen engagement in<sup>4</sup>. Dit relatieveert voor de Raad in belangrijke mate de procesevaluatie die - op kwantitatief vlak - in eerste instantie vrij positief lijkt.

Een tweede relativering van het op het eerste zicht positieve beeld heeft te maken met de meer inhoudelijke beoordeling van de acties waarvan men verwacht dat ze eind 2001 zullen afgerond zijn. Daarbij herhaalt de Raad dat het in veel gevallen gaat om acties die studie, onderzoek, visievorming of planning inhouden. Uiteraard is dit een vaststelling die vooral betrekking heeft op de selectie van acties en die dus teruggaat naar de opmaak en vaststelling van het MINA-plan 2 anno 1996. Relevanter voor de huidige stand van het planningsproces is dat bij verschillende acties die men eind 2001 als afgerond beschouwt, de voorziene output bescheidener zal zijn dan het oorspronkelijke opzet<sup>5</sup>. Deze vaststelling geldt ruw geschat voor een kleine 20% van dat jaar af te ronden acties.

4) Milieujaarprogramma 2001, p. 17.

5) Voorbeelden daarvan zijn de plannen voor methaan, lachgas en gehalogeneerde broeikasgassen (Acties 7 en 8) die er wel komen maar voorlopig niet in uitvoering

worden gesteld, de nagenoeg pro forma opgemaakte beleidsvisie inzake het BiodiversiteitsVerdrag (Actie 118), de aanbevelingen in plaats van een volwaardige organisatiestructuur voor doelgroepenbeleid (Actie 122) en het overleg

met andere departementen in functie van de opmaak van het MINA-plan 3 in plaats van een structureel Interdepartementaal Milieu-Overleg (Initiatief 174).

Wat vooral opvalt is dat de resultaten van het vele studiewerk of visievorming dat in het kader van het MINA-plan 2 werd verricht, slechts in beperkte mate doorwerken naar concrete beleidsmaatregelen wat volgens de Raad uiteraard niet de bedoeling mag zijn. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering om de bruikbare resultaten van het planningsproces in concreet beleid om te zetten. De suggesties m.b.t. een complementair planningsstelsel (zie paragraaf 11) bieden wellicht mogelijkheden in die richting. Ook de integratie van het (nog) niet uitgevoerd luik van het lopend milieu-beleidsplan in de volgende planfase (zie paragraaf 6) kan ten aanzien van dit knelpunt voor een belangrijke correctie zorgen.

- [4] **Evenwicht tussen thema's en delen.** Bij de vorige Milieujaarprogramma's was een belangrijke vaststelling het gebrek aan evenwicht tussen de uitvoering van het themabeleid en van de themaoverschrijdende (horizontale) integratiekaders. Eigenaardig genoeg blijkt de nu voorgestelde eindbalans een enigszins anders beeld te geven. Het is nog steeds zo dat in 2001 het overgrote deel (97%) van het themabeleid zal gestart zijn tegen 87% van de horizontale acties.

Wanneer men echter alleen die acties in beschouwing neemt die op het eind van de planperiode (wellicht) afgerond zijn, stelt de Raad vast dat de structurele vertraging vooral de uitvoering van het themabeleid treft. Eind 2001 zal 68% van de horizontale acties/initiatieven afgerond zijn tegen slechts 38% van de thema-acties. Dit stelt de tot nu toe voetstoots aangenomen stelling van het zogenaamd 'gemakkelijke' themabeleid versus het complexe horizontale beleid in een ander daglicht.

Overigens vallen ook binnen het themabeleid grote onevenwichten qua uitvoering op. Zo zal het afvalthema zo goed als volledig worden uitgevoerd terwijl voor thema's als verzuuring en verdroging geen enkele actie eind 2001 zal zijn afgewerkt. Bij de horizontale delen is het zoals verwacht vooral het instrumentenluik waar de uitvoering eind 2001 ondermaats zal zijn.

- [5] **Voorlopig eindoordeel.** Samengevat kan men stellen dat de uitvoering van het MINA-plan 2 zeker geen onverkort succes zal zijn. Vooreerst blijft overeind dat de beginsituatie werd gevormd door een beleidsplan met heel wat structurele gebreken zoals een gebrek aan duidelijke en samenhangende doelstellingen op basis van een visie op lange termijn, een gebrek aan (vooral externe) integratie en onvoldoende uitwerking van doelgroepenbeleid en instrumentarium. De Raad verwijst wat dat betreft naar zijn adviezen ter zake<sup>6</sup>.

Bovenop deze niet echt optimale planbasis kwamen een aantal logistieke knelpunten die de uitvoering van dit plan – zeker in de beginfase – gehypothekeerd hebben. De schoor-

6) MiNa-Raad, Adviezen van 4 en 8 juli 1996 over het Milieubeleidsplan 1997-2002 (afl. 1996/7 en 1997/8).

voetende start inzake financiering en personeelsvoorziening (zie paragraaf 7) hebben er zeker toe bijgedragen dat ook de uitvoering van het MINA-plan 2 van een vrij bescheiden niveau is.

De Raad meent dan ook dat de belangrijkste verdienste van deze planfase het leerproces en de ervaringen zijn die met de uitvoering gepaard zijn gegaan. De uitdaging is nu om uit dit leerproces de juiste lessen te trekken zodat de volgende planfase structureel op een hoger kwaliteitsniveau kan worden getild.

## C. Voorbereiding MINA-plan 3

- [6] **Het belang van een continu planproces.** De voorgaande paragrafen onderstrepen voor de MiNa-Raad het belang van de volgende planfase. Die moet niet alleen meer aandacht geven aan de knelpunten die in het lopende planningsproces duidelijk zijn geworden (zie verder paragraaf 8). Het belang daarvan is eveneens het waarborgen van de continuïteit inzake het niet (volledig) uitgevoerde deel van het MINA-plan 2 zodat ook wat dat betreft de geleverde inspanningen gevaloriseerd kunnen worden. De Raad pleit er daarom voor om de na 2001 verder te zetten acties van het MINA-plan 2 volwaardig in het MINA-plan 3 te integreren. Deze acties moeten op de gepaste plaats worden ingebracht (zij het als lopend beleid dan wel als onderdeel van een specifiek project) met een duidelijke verwijzing naar hun voorgeschiedenis in het MINA-plan 2. Het belangrijkste aandachtspunt daarbij is uiteraard de coherentie en compatibiliteit met de overige beleidselementen die in het MINA-plan 3 zullen worden opgenomen.
- [7] **Een vlotte overgang naar het mina-plan 3 voorbereiden.** Het Milieujaarprogramma 2001 wijst op verschillende plaatsen op het belang van een vlotte overgang tussen het MINA-plan 2 en het MINA-plan 3. De in vorige paragraaf vermelde nood aan inhoudelijke continuïteit is daar één aspect van. Een vlotte overgang houdt echter ook elementen van logistieke aard in. De Raad onderschrijft wat dat betreft in het bijzonder het belang van continuïteit op het vlak van personeelsbeheer. De tijdens de voorbije planperiode opgebouwde competentie en ervaring behouden is een absolute voorwaarde voor het succesvol verder zetten van het planningsproces. De moeizame start van het MINA-plan 2 had immers voor een belangrijk deel te maken met een niet adequaat uitgebouwd personeelskader. Om de geleverde investering de volgende jaren te laten renderen is het noodzakelijk om dit kader te continueren en verder te versterken.

Een ander cruciaal aspect voor een effectieve voortgang van het planningsproces betreft de financiering. Ook op dit vlak heeft de uitvoering van het MINA-plan 2 initieel ernstige problemen gekend. In het eerste planningsjaar (1997) kon het beleidsplan op geen enkele bijkomende financiering rekenen. Ook de twee daarop volgende jaren was de basis ter zake te smal om een substantiële dynamiek te ontwikkelen (respectievelijk 400 en 600 miljoen BEF concrete vastleggingen in 1998 en 1999). Pas dit jaar werd een significante toename van de vastgelegde middelen (tot 1,6 miljard BEF) vastgesteld. De in 2001 voorziene versterking van de beleidsoutput is daar wellicht voor een belangrijk deel aan te danken. De voor 2001 voorziene vastleggingen (1,85 miljard BEF) zetten deze trend voort.

De Raad vraagt dat de Vlaamse regering de continuïteit van een afdoende financiering van het planningsproces zou waarborgen. Voortgaande op de totale geraamde kostprijs van het MINA-plan 2 (met name 6,6 miljard BEF<sup>7)</sup> en de tot en met 2001 ingezette middelen (in totaal 4,45 miljard BEF) betekent dit dat in het MINA-plan 3 minimaal 2,15 miljard moet worden voorzien voor de integratie van het niet afgewerkte beleid uit het lopende milieubeleidsplan.

Bij dit alles moet men uiteraard rekening houden met de intentie (o.m. verwoord in het regeerakkoord) dat het MINA-plan 3 het volledige milieubeleid zou omvatten. Deze intentie maakt dat het volgende milieubeleidsplan zou handelen over 100% van het milieubudget in plaats van de huidige 3%<sup>8)</sup>. In dit licht bekeken komt de financieringscontinuïteit van de milieubeleidsplanning uiteraard neer op de algemene discussie over de financiering van het milieubeleid. De minister zal hierover op korte termijn een visienota voorleggen<sup>9)</sup>. De Raad neemt zich voor om naar aanleiding van deze visienota dieper op dit financieringsvraagstuk in te gaan.

[8] **Lessen trekken uit de voorbije planningscyclus.** Naast het vermijden van de fouten die bij de start van het lopende milieubeleidsplan op logistiek vlak werden gemaakt, kunnen uit de evaluatie van de uitvoering tijdens de voorbije planperiode ook een aantal belangrijke inhoudelijke lessen worden getrokken. De Raad heeft verschillende daarvan reeds geduid in zijn adviezen over de voorbije jaarprogramma's<sup>10)</sup>. Bij wijze van recapitulatie worden de belangrijkste daarvan hier kort samengevat herhaald:

- Bij de opmaak en uitvoering van het plan is in elk geval een *grotere politieke betrokkenheid* wenselijk. Hoofdstuk D. gaat uitvoeriger op dit aspect in.
- Zoals het regeerakkoord heeft bevestigd, moet de planning inderdaad het *volledige milieubeleid* omvatten. De Raad benadrukt dat dit voor hem ook het milieurelevant beleid inhoudt dat niet de strikte de bevoegdheid is van de minister van Leefmilieu.

7) Zie Milieujaarprogramma 2001, p. 19.

8) Beleidsbrief Leefmilieu: beleidsprioriteiten 2000-2001, Vlaams

Parlement stuk 442/1, p. 21.

9) Beleidsbrief Leefmilieu: beleidsprioriteiten 2000-2001, Vlaams

Parlement stuk 442/1, p. 5.

10) Zie MINA-RAAD, afleveringen

1997/12, 1998/24 en 1999/26.

- Een op die manier opgevat milieubeleidsplan kan en moet een krachtig instrument zijn voor de externe integratie van het milieubeleid die tot nu toe problematisch blijft. Dat blijkt b.v. uit de minimale invulling van Initiatief 174 (zie voetnoot 5) en de algemene toelichting bij de “versterking van de horizontale lijn” die bij nader toezien vooral ingaat op de betere afstemming met het federale beleidsniveau. De Raad herhaalt dat externe integratie - in het bijzonder met de andere Vlaamse beleidsdomeinen - tijdens de volgende planfase een prioritair aandachtspunt moet zijn, overigens conform met de beleidsontwikkelingen op Europees vlak (zie paragraaf 14).
- Verder is er nood aan een meer inhoudelijke methode om prioriteiten te stellen dan een (weinig onderbouwd) onderscheid tussen bindende en indicatieve acties. De Raad denkt daarbij aan een bindend luik van het milieubeleidsplan dat de belangrijkste kwalitatieve en operationele doelstellingen voor de planperiode omvat<sup>11</sup>. Doelstellingen op lange termijn kunnen om inhoudelijke (een significante onzekerheidsfactor) en juridische (ze vallen buiten de wettelijke plantermijn) redenen enkel indicatief van aard zijn. Op het niveau van acties en maatregelen pleit de Raad voor een onderscheid tussen (bindende) basisbeleidspakketten en reservepakketten die in voege treden als blijkt dat de basispakketten onvoldoende zijn om de plandoelstellingen te realiseren.
- Concepten inzake duurzame ontwikkeling en voorraadbeheer moeten meer uitdrukkelijk aan de basis van de planvorming liggen. Dit houdt o.m. in dat de strategische beleidsplanning moet steunen op een politiek gedragen langetermijnvisie en op een meer kwantitatieve onderbouwing van de milieugebruiksruimte. Dit betekent ook dat naast de klassieke opvangfuncties, de bron- en kaderfuncties van milieuvorraden meer aandacht moeten krijgen. Dit geldt mutatis mutandis evengoed voor de milieurapportering.
- Een belangrijk aandachtspunt is zeker de verdere versterking van de afstemming tussen planning en rapportering. Dit slaat b.v. op de mogelijke structurele consequenties van vorige opmerking, maar ook op het gebruik van sleutelindicatoren en op de timing van rapporten, plannen en jaarprogramma's. Een bijzondere nadruk legt de Raad hier op het formuleren van mogelijke beleidsscenario's die vooraf het onderwerp moeten zijn van een maatschappelijke, ambtelijke en politieke consultatie<sup>12</sup>. Algemeen gesproken komt de afstemming tussen planning en rapportering neer op het meer systematisch inbouwen van ex ante en ex post beleidsevaluatie in de planningscyclus.
- De aandacht voor doelgroepenbeleid en maatschappelijk overleg over het te voeren milieubeleid moet verder worden versterkt. De Raad wijst in dit verband op het fundamenteel

11) Vergelijkbaar met de bindende bepalingen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

12) Dit betekent dat b.v. ambtelijke planningsteams (c.q. de MINA-plangroep), maatschappelijke

adviesraden en het parlement een inbreng moeten kunnen hebben bij de formulering van mogelijke beleidsscenario's die aan een ex ante beleidsevaluatie worden onderworpen. Deze inbreng kan

bestaan uit een toetsing op de aanvaardbaarheid en opportuniteit van voorgelegde scenario's of uit het eventueel aanbrengen van aanvullende scenario's.

verschil tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De aard van doelgroepgerichte communicatie en overleg hangt sterk af van de beleidsfase in kwestie. Een specifieke klemtoon legt de Raad hier op de nood aan *feedback* m.b.t. beleidsvoorbereidende studies en onderzoeken. Al te vaak worden resultaten van studies immers onvoldoende gevaloriseerd door een gebrek aan actieve informatievoorziening.

Het valt de Raad wat doelgroepenbeleid betreft overigens op dat de minister wel een strategisch project ter zake voorziet (inclusief NME)<sup>13</sup> maar dat dit project in de beleidsbrief zelf vrijwel niet aan bod komt. Volgens de Raad is dit in strijd met het extra accent die het regeerakkoord op dit aspect legt.

- De uitvoering van het deel instrumenten is volgens de Raad één van de meest teleurstellende onderdelen van het MINA-plan 2. In de volgende planfase moet de ontwikkeling van een effectief en efficiënt instrumentarium en het onderzoek naar en toepassing van optimale combinaties daarvan dan ook in grote mate geïntensiveerd worden.
- Ten slotte benadrukt de Raad nog eens dat belangrijke wijzigingen van het beleidsplan via de opeenvolging van jaarprogramma's op een meer transparante manier en beleidsmatig beter gedragen manier tot stand moeten komen (ook hiervoor zie verder hoofdstuk D).

13) Beleidsbrief Leefmilieu:  
beleidsprioriteiten 2000-2001,  
Vlaams Parlement stuk 442/1,  
Bijlage 1, p. 38 (strategisch project  
nr. 6).

## D. Relatie met de bredere beleidscontext

- [9] **Het belang van strategische milieuplanning.** Het werken met een strategische beleidsplanning ten aanzien van het milieubeleid blijft volgens de Raad een absolute noodzaak. Strategische planning baseert zich immers op de elementaire fasen in een beleidscyclus en omvat verder o.m. een langetermijnvisie, een integrale aanpak en een iteratief proces. Strategische planning is ook flexibel, actiegericht en participatief. Elk van deze elementen is onmisbaar in een slagkrachtig milieubeleid zodat de Raad uitdrukkelijk aandringt op een verdere versterking van de milieubeleidsplanning. Een versterkte planning van het milieubeleid impliceert volgens de Raad vooral een verbreed proces (integratie), een dynamischer proces (met een bijstellingsmethode die een evenwicht vindt tussen continuïteit en flexibiliteit) en een meer participatief proces (met o.m. een verdere intensivering van de interactie tussen het planproces en de maatschappelijke advisering).
- [10] **Afstemming met het beleid van de bevoegde minister.** Een vergelijking tussen het Milieujaarprogramma 2001 en de beleidsbrief van de minister van Leefmilieu toont aan hoe sterk de relatie is tussen beide beleidsdocumenten. Tweederde van de hoofdstukken in de beleidsbrief kennen een sterke overlap met in uitvoering zijnde acties en/of initiatieven van het milieubeleidsplan. Op het eerste zicht lijkt dit uiteraard logisch gezien het om beleidsintenties voor het zelfde beleidsdomein gaat. Toch valt het op dat geen van deze beleidsdocumenten (op een zeldzame keer na) naar elkaar verwijzen op plaatsen waar dat inhoudelijk relevant is. Dit geeft aan dat de verhouding tussen de strategische milieubeleidsplanning enerzijds en het systeem van beleidsnota's, beleidsbrieven en strategische projecten van individuele ministers anderzijds dringend moet worden uitgeklaard. Een knelpunt daarbij is dat het milieubeleidsplan en de uitvoerende milieujaarprogramma's collegiaal door de Vlaamse regering worden goedgekeurd terwijl dat niet het geval is voor (voorbereidende) beleidsnota's en -projecten van de minister. In functie van een betere interne coherentie tussen beide ligt een systematische verwijzing door de milieubeleids-

planning naar intenties van de minister bijgevolg moeilijk. Dit kan worden geïnterpreteerd als een vorm van sluipende besluitvorming. Niets staat echter de omgekeerde handelswijze in de weg, met name dat beleidsnota's, -brieven en -projecten zich duidelijker situeren in de lopende strategische planfiguren<sup>14</sup> (die de grenzen van legislaturen en ministeriële bevoegdheden kunnen overschrijden) en waar nodig verwijzen naar specifieke onderdelen daarvan. Binnen dat kader is het perfect denkbaar dat de minister prioriteiten wil stellen, extra accenten wil leggen of aanvullende elementen wil voorstellen.

- [11] **Naar een complementair planningssysteem.** In het algemeen pleit de Raad voor een grotere complementariteit tussen de hogere vermelde strategische plannen en het vigerende systeem van beleidsnota's, -brieven en strategische projecten. De Raad benadrukt hierbij dat z.i. de strategische plannen en de uitvoering daarvan aan de hand van jaarprogramma's prioritair zijn ten opzichte van het systeem van beleidsbrieven en -nota's. De strategische plannen zijn in principe zowel politiek als maatschappelijk beter gedragen en situeren zich doorgaans zowel in de ruimte als in de tijd in een ruimer kader. De Raad beschouwt ze daarom als beleidsonderbouwende (of structurerende) instrumenten die strikt genomen beantwoorden aan enkele belangrijke principes inzake duurzame ontwikkeling.

Met het oog op een complementair planningssysteem, ziet de Raad voor de beleidsbrieven twee belangrijke functies weggelegd. In de eerste plaats kan een beleidsbrief politieke beslissingen in het vooruitzicht stellen met betrekking tot de uitvoering van beleid dat via het milieubeleidsplan werd voorbereid (voor zover dat niet als zodanig in het plan was voorzien). Dit kan mogelijk soelaas bieden voor het knelpunt dat de uitvoering van het huidige milieubeleidsplan in belangrijke mate faalde daar waar zich belangrijke politieke beslissingen opdrongen.

Wanneer de minister van oordeel is dat zich ten aanzien van bepaalde beleidsacties wijzigingen opdringen, kan de beleidsbrief in tweede instantie voorstellen tot bijsturing aankondigen en formuleren. Deze moeten dan doorwerken naar een beslislijst in uitvoerende jaarprogramma's waarover volgens de vastgelegde procedures moet beslist worden. Op deze manier zullen noodzakelijke bijstellingen politiek beter gedragen zijn en op een meer transparante manier tot stand komen.

In beide gevallen moet duidelijk de link worden gelegd met de strategische planfiguren waarop de voorgestelde beslissingen of beleidsbijstellingen betrekking hebben.

- [12] **Afstemming met het algemeen beleid van de Vlaamse regering.** Het hoger vermeld procedureel knelpunt zou ook voor een belangrijk deel kunnen worden vermeden indien de Vlaamse regering voor elk parlementair werkjaar een groter deel van de intenties van de

14) Zoals b.v. het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het milieubeleidsplan en de in opmaak zijnde plannen inzake Mobiliteit en Integraal waterbeheer die vermoedelijk in 2001 zullen worden vastgesteld en gekoppeld aan een decretale basis.

individuele ministers vooraf zou bundelen in een algemene en door de voltallige regering gedragen beleidsbrief voor het beleid van de Vlaamse regering. De huidige septemberverklaring gaat in deze richting maar de bijhorende beleidsverklaring is vanuit dat oogpunt nog te algemeen. De besluitvorming binnen de Vlaamse regering ten aanzien van dergelijke jaarlijkse beleidsprogramma's zal wellicht vrij zwaar zijn. Vanuit het oogpunt beleidscoherentie en samenhangende communicatie daarover biedt een dergelijk systeem echter ongetwijfeld meer voordelen dan het werken met beleidsbrieven per minister.

Een groter gewicht geven aan de collectieve beleidsprogramma's van de Vlaamse regering kan mogelijk ook op inhoudelijk vlak voordelen bieden. De Raad stelt vast dat de Vlaamse conferentie die de Vlaamse regering in 2001 op touw zet over de toekomst van Vlaanderen op langere termijn, weinig expliciete aandacht besteed aan duurzame ontwikkeling, toch bij uitstek een langetermijnconcept<sup>15</sup>. De Raad ziet hier een accentverschuiving ten opzichte van het regeerakkoord waar de Vlaamse regering aankondigde "oog te zullen hebben voor duurzame ontwikkeling in de verschillende bevoegdheidsdomeinen".<sup>16</sup> Gezien de prominente rol die milieuvraagstukken in het duurzaamheidsconcept spelen, zou een grote nadruk op de kansen en bedreigingen voor Vlaanderen vanuit milieuperspectief in deze toekomstconferentie op zijn plaats zijn. Het versterken van de rol van collectieve beleidsprogramma's voor de Vlaamse regering met het regeerakkoord als duidelijk vertrekpunt kan hier mogelijk meer garanties bieden.

- [13] **Afstemming met het federaal beleidsniveau.** Een belangrijk aspect van beleidsintegratie is de samenhang tussen gewestelijk en federaal beleid. Verschillende beleidsdomeinen omvatten immers zowel gewestelijke als federale bevoegdheden (b.v. mobiliteit, energie, fiscaliteit). Voor dit aspect verwijst de Raad naar zijn advies over het ontwerp-Federaal Plan voor Duurzame ontwikkeling<sup>17</sup>. In het kader van de strategische milieubeleidsplanning is een betere organisatorische en procedurele verankering van de coördinatie tussen federale en gewestelijke planstructuren prioritair. Daarnaast is ook de participatie van het maatschappelijk middenveld in federaal-gewestelijke besluitvormingsprocedures een belangrijk aandachtspunt (b.v. de standpuntbepaling ten aanzien van nieuwe voorstellen voor Europese richtlijnen).
- [14] **Afstemming op het Europees beleid.** Ten slotte stelt de Raad vast dat het Milieujaarprogramma 2001 terecht een belangrijk accent legt op het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie. De centrale thema's van dit voorzitterschap die steeds ingaan op de nood aan één of andere vorm van beleidsintegratie, kunnen ongetwijfeld ook de Vlaamse inspanningen ter zake dynamiseren. De Raad meent echter dat in de relatie met het EU-

[15] De conferentie wordt immers voorbereid door werkgroepen die zich toespitsen op drie sociaal-economische thema's (economie,

werkgelegenheid, opleiding) en een kwalitatief thema (kwaliteit van het leven).

[16] Zie Vlaams regeerakkoord

(Inleiding; de trendbreuk).

[17] MINA-Raad, *Advies van 30 maart 2000 over het Federaal plan Duurzame Ontwikkeling*, afl. 2000/12.

beleid naast het voorzitterschap en het 6e Europees Milieuactieprogramma ook andere elementen meer expliciet in het Milieujaarprogramma 2001 aan bod zouden moeten komen. De Raad denkt daarbij in het algemeen aan:

- de ontwikkeling van een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling;
- het Cardiff-proces inzake beleidsintegratie ter implementatie van artikel 6 van het Europees verdrag en
- het witboek over bestuurskwaliteit (*governance*).

Het meest relevante Europese beleidselement voor 2001 is echter waarschijnlijk de toekomstige richtlijn voor strategische milieu-effectrapportage (SEA of *Strategic Environmental Assessment*). Naar alle verwachting zal deze richtlijn onder het Zweedse voorzitterschap worden bekrachtigd (top van Göteborg in juni 2001). Vanaf dan hebben lidstaten drie jaar tijd om deze richtlijn te implementeren. De Raad dringt er op aan dat de Vlaamse regering snel werk zou maken van de invoering van het instrument strategische milieu-effectrapportage (overigens ook van de bijsturing van de bestaande project-m.e.r.-regeling), beide in overeenstemming met de bestaande en geplande Europese richtlijnen ter zake. Volgens de Raad biedt de strategische m.e.r. immers grote mogelijkheden op het vlak van externe integratie en op het vlak van ex ante beleidsevaluatie.