



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

**Advies op hoofdlijnen**  
*van 5 november 2002*  
**over de institutionele verankering van**  
**duurzame ontwikkeling in Vlaanderen**

2002 | 49

D/2002/7080/A49

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31  
e-mail: [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
internet: [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

# Inhoud

## **I. Inleiding** 7

## **II. Advies** 9

- 2.1. Duiding van het advies in de bredere beleidscontext 9
- 2.2. Opties voor institutionele verankering van duurzame ontwikkeling 15
- 2.3. Beleidsonderbouwende instrumenten 17
- 2.4. Structuren en procedures voor beleidsintegratie 20
- 2.5. Inspraak en participatie 22



## Samenvatting

Op 16 september 2002 organiseerde de MiNa-Raad een hoorzitting in opvolging van de recente wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg. Op deze hoorzitting pleitte Vlaams minister voor Leefmilieu en Landbouw Vera Dua ervoor om in Vlaanderen zo snel mogelijk een beleidsinstrumentarium voor duurzame ontwikkeling te ontwikkelen. Met voorliggend advies op hoofdlijnen formuleert de MiNa-Raad enkele aanbevelingen terzake.

In het eerste hoofdstuk schetst de Raad de algemene beleidscontext van zijn aanbevelingen. Het advies vat hier de institutionele aspecten van duurzame ontwikkeling samen zoals ze in het Implementatieplan van Johannesburg aan bod komen. Het geeft ook de relatie aan met enkele prioritaire Europese beleidsontwikkelingen. Een analyse van de stand van zaken in Vlaanderen op dit vlak sluit dit hoofdstuk af. De conclusie is dat de verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen op verschillende punten nog niet adequaat geregeld is.

In het tweede hoofdstuk schetst de Raad de twee opties die volgens hem in essentie mogelijk zijn om duurzame ontwikkeling in Vlaanderen te institutionaliseren. Ofwel vertrekt men daarbij van duurzame ontwikkeling als een volwaardig integrerend beleidsconcept; ofwel kiest men voor een pragmatische aanpak waarbij het milieubeleid fungeert als opstap naar en motor van een beleid inzake duurzame ontwikkeling. De Raad geeft principieel de voorkeur aan de eerste optie maar verbindt daar enkele belangrijke voorwaarden aan: de institutionele constructie mag niet te zwaar zijn, het moet een coherent kader vormen, het mag bestaand beleid niet afzwakken of uithollen en bovenal moet de Vlaamse regering duurzame ontwikkeling politiek ernstig nemen.

In de volgende hoofdstukken gaat het advies meer in detail in op een aantal meer specifieke aspecten van de beoogde verankering van duurzame ontwikkeling. Deze aspecten

worden geclusterd in drie groepen, met name beleidsonderbouwende instrumenten (zoals planning, rapportering en advisering), bestuurlijke integratie en inspraak en participatie. In het hoofdstuk beleidsonderbouwende instrumenten pleit de Raad o.m. voor een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling die zich beperkt tot een aantal prioritaire krachtlijnen van het Vlaams beleid. In het hoofdstuk bestuurlijke integratie stelt de Raad dat duurzame ontwikkeling moet erkend worden als transversaal beleidsthema en in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid bij de diensten van de minister-president terecht moet komen.

In het hoofdstuk inspraak en participatie lanceert de Raad de suggestie om voor duurzame ontwikkeling een brede maatschappelijke adviesraad op te richten. Deze raad zou zich voornamelijk moeten inlaten met de coördinatie en integratie van de verschillende strategische beleidslijnen en met het coherent maken daarvan vanuit de principes van duurzame ontwikkeling. Bij zijn advisering moet deze raad zich baseren op de inbreng van de diverse strategische domeinraden die in het kader van BBB zullen worden aangeduid en zich daarbij richten op een maximale synergie voor de samenleving in zijn geheel.

## I. Inleiding

Op 4 september sloot VN-secretaris-generaal Kofi Annan de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg af. Hij deed dat met een zeker optimisme. *“This summit makes sustainable development a reality and will put us on a path that reduces poverty while protecting the environment”*, zei hij. Nochtans heerste bij veel waarnemers een gevoel van ontgoocheling. Het Implementatieplan dat op de top werd vastgesteld, bevat immers te weinig harde engagementen of concrete en voldoende ambitieuze doelstellingen.

Een evaluatie van de top komt dus – zoals zo vaak bij grote plannen en conferenties – neer op de vraag of het glas nu half vol of half leeg is. Dat bleek ook duidelijk op de hoorzitting die de MiNa-Raad op 16 september over de resultaten van de top organiseerde. De belangrijkste doelstelling van deze hoorzitting was echter niet achterom te kijken of te beoordelen in welke mate de top succes had. Het accent van de hoorzitting lag vooral op hoe het nu verder moet. Ook op de Wereldtop was dat de finale conclusie van Kofi Annan: *“The true test of what the Johannesburg Summit achieves, are the actions that are taken afterward ... This is not an end. It's the beginning.”*

In dat licht bekeken, heeft Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, Vera Dua, op de hoorzitting van de MiNa-Raad een belangrijk engagement genomen. Ze pleitte ervoor om ook in Vlaanderen zo snel mogelijk een beleidsinstrumentarium voor duurzame ontwikkeling uit te werken. In tegenstelling tot de federale overheid hinkt Vlaanderen op dit vlak inderdaad achterop. Nog concreter sprak de minister zich uit om in de volgende legislatuur een minister aan te duiden met de specifieke en horizontale opdracht om het Vlaamse duurzame ontwikkelingsbeleid uit te werken.

Ook de MiNa-Raad ziet de Wereldtop en de eigen hoorzitting vooral als een nieuwe start voor een intensieve werking rond duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling, niet als een alternatieve invulling van het milieubeleid maar wel als een overkoepelend con-

cept en een breder beleidskader voor dat milieubeleid. Met dit advies op hoofdlijnen zet de Raad daarin een eerste stap. Voortbouwend op de uitspraken van de minister op de hoorzitting, concentreert de Raad zich in dit advies op de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen. Wellicht worden daarvoor reeds op korte termijn initiatieven genomen. Een eerste reden voor deze focus van de Raad is dat Vlaanderen wat dit betreft inderdaad snel tot een inhaalbeweging moet komen. Een tweede en in wezen nog belangrijker reden is dat de Vlaamse overheid op dit ogenblik verschillende beleidsprocessen ontplooit die in dit kader uitermate relevant zijn maar waarin duurzame ontwikkeling als beleidsconcept vooralsnog niet het gewicht krijgt dat het verdient.

In een latere fase – meer bepaald in het voorjaar van 2003 – zal de MiNa-Raad dieper ingaan op een aantal thematische strategieën die in een context van duurzame ontwikkeling cruciaal zijn. De Raad denkt dan o.m. aan milieu en gezondheid, het klimaatbeleid, landbouw en visserij, integraal waterbeleid, biodiversiteit, duurzame productie- en consumptiepatronen, ontwikkelingssamenwerking en internationaal beleid om maar een paar van de belangrijkste thema's te noemen. Deze verdere advisering zal zich baseren op discussies tussen deskundigen en vertegenwoordigers van een breed spectrum van maatschappelijke geledingen. In een geest van duurzame ontwikkeling zal de Raad zich daarbij vooral richten op langetermijnperspectieven en op samenhang tussen verschillende beleidsdomeinen.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

*Prof. Dr. R.F. Verheyen*  
Voorzitter

## II. Advies

### 2.1. Duiding van het advies in de bredere beleidscontext

- [1] **De Wereldtop voor duurzame ontwikkeling.** In opvolging van de eerste grote VN conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992), vond van 26 augustus tot 4 september 2002 in Johannesburg (Zuid-Afrika) de recente Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling plaats. Het belangrijkste objectief van deze top was om meer concrete doelstellingen vast te leggen met het oog op een verdere uitvoering van Agenda 21, het internationale actieprogramma dat in Rio werd goedgekeurd. Na een moeizame voorbereiding en soms sterk gepolariseerde discussies, leidde de top in Johannesburg tot twee types uitkomsten. In de eerste plaats was er een luik met globale politieke engagementen: een omvattend Implementatieplan en een Politieke Verklaring (*Political Declaration*). Deze documenten bevestigden de duurzaamheidsprincipes van Rio en de doelstellingen van de belangrijkste VN conferenties sinds 1992. In het licht van deze principes en doelstellingen richt het Implementatieplan zich in principe op concrete maatregelen op alle niveaus. Daarnaast waren er ook de zogenaamde Type 2-resultaten. Het gaat dan om een reeks van hoofdzakelijk internationale samenwerkingsakkoorden (*partnerships*) tussen diverse maatschappelijke actoren die de uitvoering van Agenda 21 moeten bevorderen. Tijdens de top werden meer dan 220 van dergelijke partnerschappen aangekondigd, in totaal goed voor 235 miljoen dollar. Op het einde van de top benadrukten de meeste beleidsverantwoordelijken dat het er nu op aankomt om de doelstellingen en engagementen om te zetten in concrete acties en initiatieven.
- [2] **Institutionele aspecten van duurzame ontwikkeling.** Een belangrijk luik van het Implementatieplan gaat in op de zogenaamde institutionele aspecten van duurzame ontwikkeling. Het gaat dan o.m. om het ontwikkelen en inzetten van allerlei beleidsonder-

steunende instrumenten (zoals monitoring, rapportering en planning); het creëren van structuren voor geïntegreerde beleidsvoering en het toepassen van procedures die garanties bieden voor inspraak en participatie van de maatschappelijke groepen en het grote publiek. Meer concreet stelt het Implementatieplan wat betreft het nationale beleidsniveau volgende initiatieven voor<sup>1</sup>:

- a. een *samenhangende en gecoördineerde benadering* bevorderen van institutionele kaders voor duurzame ontwikkeling op alle nationale niveaus, o.m. door instellingen en mechanismen voor beleidsvorming, coördinatie, implementatie en handhaving van wetten te creëren of bestaande te versterken;
- b. onmiddellijk stappen zetten met het oog op het uitwerken van *nationale strategieën* voor duurzame ontwikkeling (die dus economische, sociale en milieuaspecten van duurzame ontwikkeling integreren) en hun uitvoering te beginnen vanaf 2005;
- c. *duidelijke en effectieve wetgeving* vaststellen die duurzame ontwikkeling ondersteunt en overheidsinstellingen versterkt, onder meer door het bevorderen van transparantie en toerekenbaarheid;
- d. *openbare participatie* bevorderen bij mannen en vrouwen, onder meer door toegang tot beleidsinformatie, zowel bij het formuleren als het uitvoeren van beleid;
- e. *adviesraden voor duurzame ontwikkeling en/of coördinatiestructuren* in dat verband instellen, ook op het lokale niveau. In deze context moet de participatie van alle belanghebbende groepen worden bevorderd;
- f. nationale institutionele schikkingen voor duurzame ontwikkeling bevorderen – ook op lokale beleidsniveaus – o.m. inzake het bevorderen van *intersectorale benaderingen* bij het formuleren van strategieën en plannen voor duurzame ontwikkeling;
- g. de mogelijkheden van *lokale overheden* bevorderen inzake het uitvoeren van Lokale Agenda 21 programma's, en aanmoedigen van samenwerking tussen lokale overheden onderling en met andere overheidsniveaus en belanghebbenden;
- h. samenwerkingsverbanden bevorderen tussen *overheids- en private actoren* betreffende programma's en activiteiten inzake duurzame ontwikkeling;
- i. aandacht besteden aan het mogelijke verband tussen milieu en *mensenrechten*;
- j. *participatie van jongeren* bevorderen en ondersteunen door bv. het oprichten van en/of het steunen van lokale jongerenraden of gelijkwaardige inspraakmogelijkheden.

[3] **Relatie met Europese beleidsontwikkelingen.** Verschillende van deze institutionele elementen uit het Implementatieplan van Johannesburg worden versterkt door een aantal

1) Zie §§ 145 t.e.m. 153 van het Implementatieplan.

beleidsprocessen die op het niveau van de Europese Unie geformuleerd en geïnitieerd zijn. Onderstaande lijst vermeldt de meest belangrijke daarvan.

- a. Op de Europese top van Göteborg (juni 2001) heeft de EU een eigen strategie voor duurzame ontwikkeling vastgesteld. Op de lentetop van 2003 zal deze worden herzien met een focus op het operationaliseren van de Johannesburg-engagementen op het niveau van de Unie.
- b. Specifiek voor het Milieubeleid is sinds 1998 – in uitvoering van artikel 6 van het EG-verdrag – een proces gestart (het zogenaamde Cardiff-proces) om milieudoelstellingen te integreren in de diverse sectorale beleidsstrategieën van de Unie. Via het uitwerken van indicatoren die de mate van integratie trachten in beeld te brengen, levert het Europees Milieuagentschap een belangrijke bijdrage aan de onderbouwing van deze strategie.
- c. In juli 2001 lanceerde de Commissie een witboek over *governance*. Ook voor de uitwerking van dit witboek wordt een opvolgingsproces georganiseerd. Logischerwijze zou de uitkomst van dit proces compatibel moeten zijn met de resultaten die voortvloeien uit de voorstellen die de Conventie voor de toekomst van Europa eerstdaags ter discussie zal voorleggen.

[4] **Stand van zaken in Vlaanderen.** Een evaluatierapport van de UN-division for sustainable development over de toepassing van Agenda 21 geeft een beeld van de mate van goed bestuur op basis van volgende criteria<sup>2</sup>: een nationaal coördinatiemechanisme, participatie van maatschappelijke groepen, een nationaal plan of strategie inzake duurzame ontwikkeling, een lokale Agenda 21, wetgeving inzake de m.e.r. en een programma voor indicatoren. De meeste EU landen (ook België) beantwoorden volgens het VN-rapport telkens aan minstens 5 van de criteria. Op basis daarvan zou men kunnen verwachten dat Vlaanderen – dat qua administratieve kwaliteit naar verluidt bij de Europese subtop hoort – op dit vlak goed zou scoren. Een toetsing van de huidige Vlaamse situatie aan de 10 institutionele aspecten voor duurzame ontwikkeling (zoals geschetst in § [2]) geeft echter een meer genuanceerd beeld.

- a. Dat Vlaanderen een samenhangende en gecoördineerde benadering van het institutionele kader voor duurzame ontwikkeling voorstaat is momenteel nog onduidelijk. In de hervorming van de Vlaamse instellingen – het zogenaamde Beter Bestuurlijk Beleid – is duurzame ontwikkeling nog niet echt erkend als een prioritair transversaal beleids-thema. Dat het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ in de recente septemberverklaring van de Vlaamse regering geen enkele keer voorkomt, is in dit licht een veelzeggende vaststelling.
- b. Vlaanderen beschikt nog steeds niet over een volwaardig milieubeleidsplan. Het huidige milieubeleidsplan omvat nog steeds aanvullend beleid en het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007 – dat wel het volledige milieubeleid overspant – wacht nog steeds op een eerste

2) UN-division for sustainable development; *Agenda 21: the report*; p. 238-239.  
 ment; National implementation of

politieke engagement van de volledige Vlaamse regering. Parallel met de milieubeleidplanning heeft de Vlaamse regering wel een debat gestart over de langetermijnperspectieven voor Vlaanderen. In dit proces, Kleurrijk Vlaanderen dus, is duurzame ontwikkeling enkel gekoppeld aan het milieubeleid terwijl duurzame ontwikkeling uiteraard veel meer inhoudt. Deze koppeling blijkt o.m. uit de vaststelling dat de Vlaamse regering milieu en duurzame ontwikkeling als beleidsthema's aan dezelfde visiegroep heeft toevertrouwd. Nochtans heeft deze denkgroep in zijn visietekst van 27 juni 2001 de relatie tussen het milieubeleid en duurzame ontwikkeling als volgt geformuleerd:

*“Met ‘duurzame ontwikkeling’ streven we dan ook naar een kwaliteitsvol leven voor iedereen, nu en in de toekomst, in Vlaanderen en in de rest van de wereld – naar een welvarende en rechtvaardige samenleving die een schoner, veiliger en gezonder leefmilieu kan realiseren. ‘Duurzame ontwikkeling’ is dus in de eerste plaats sterk verbonden met milieuzorg: we moeten de grenzen die het milieu ons stelt erkennen. Immers, zowel de opvangcapaciteit als de bronfunctie van ons milieu zijn beperkt. Maar ‘duurzame ontwikkeling’ is veel meer dan dat! Er zijn immers ook de economische en sociale pijlers van duurzame ontwikkeling, evenals een bestuurlijke en democratische invalshoek. “*

Kleurrijk Vlaanderen heeft voorlopig geleid tot het Pact van Vilvoorde (dat 21 doelstellingen voor de 21e eeuw formuleert). Dit Pact omvat dus een langetermijndimensie, overspant de meeste Vlaamse beleidsdomeinen en wordt zowel politiek als maatschappelijk relatief breed gedragen. Het beantwoordt bijgevolg aan verschillende kenmerken van een strategie inzake duurzame ontwikkeling. Het pact heeft echter geen echt formeel statuut omdat de inhoudelijke doorwerking naar het reguliere beleid momenteel nog onduidelijk is en omdat het procedureel niet kadert in een verankerd beleidsproces. Van een volwaardige Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling is dus voorlopig nog geen sprake; laat staan integratie daarvan in een nationale strategie die in 2005 operationeel moet zijn.

- c. Min of meer analoog met het vorige punt beschikt Vlaanderen wel over een decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid maar (nog) niet over een equivalent van de federale wet voor duurzame ontwikkeling. In tegenstelling met een toekomstige Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling is daar momenteel ook geen enkele aanzet of aanknopingspunt voor.
- d. Op het vlak van inspraak en participatie is er sinds 1999 een decreet inzake openbaarheid van bestuur. Daarnaast bevatten de meeste basisdecreten die de opmaak van beleidsplannen of het afleveren van vergunningen voorzien, in veel gevallen een regeling voor één of andere vorm van inspraak. Deze openbare onderzoeken hebben een vrij hoog pro forma-gehalte<sup>3</sup>. Het Verdrag van Aarhus waarmee staten zich ertoe ver-

3) Een recent voorbeeld van een openbaar onderzoek met heel wat knelpunten o.m. vanuit een oogpunt van openheid van bestuur is dit rond de afbakening van de eer-

ste fase van het VEN (cf. briefadvies van de MiNa-Raad van 3 oktober 2002 met de vraag naar het ter beschikking stellen van alle gegevens in verband met de afbakening

van het Vlaams Ecologisch Netwerk – eerste fase het openbaar onderzoek afbakening VEN).

binden om het publiek in procedures voor plannen, milieueffectrapporten en vergunningen niet alleen een gepaste inbreng te laten doen maar ook tijdig relevante informatie ter beschikking te stellen en rekening te houden met de resultaten van deze inspraak, is echter nog niet door Vlaanderen geratificeerd. Een ontwerpdecreet ter zake is momenteel in behandeling bij het Vlaams parlement.

- e. Een belangrijk luik van het hoger vermelde project Beter Bestuurlijk Beleid omvat ook de hervorming van het Vlaamse adviesradenlandschap. Op dit ogenblik gaat de Vlaamse regering uit van het instellen van een strategische adviesraad voor elk van de 13 beleidsdomeinen die in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid gecreëerd worden<sup>4</sup>. De oprichting van een soort meta-raad met als missie het adviseren over aspecten van duurzame ontwikkeling is daarbij (voorlopig) niet aan de orde. Als mogelijk alternatief daarvoor zijn er tot nu toe ook op geen enkele andere manier mechanismen voorzien om een geïntegreerde maatschappelijke advisering van transversale beleidsthema's zoals duurzame ontwikkeling te garanderen. Uit de voorlopige sectorale invulling van het beleidsdomein milieu (zie §[14]) zou men impliciet kunnen afleiden dat duurzame ontwikkeling tot de bevoegdheid van de strategische adviesraad voor dit beleidsdomein zou gaan behoren.
- f. Institutionele schikkingen voor een intersectorale benadering bij het formuleren van strategieën voor duurzame ontwikkeling houden in belangrijke mate een vorm van samenwerking tussen administratieve entiteiten in, over de grenzen van de beleidsdomeinen heen. In tegenstelling tot de federale overheidsdiensten beschikt de Vlaamse administratie momenteel niet over een horizontale entiteit met een formele coördinerende opdracht inzake duurzame ontwikkeling, noch over een ambtelijk overlegorgaan waar op hoog niveau de beoogde integratie van de deelaspecten van duurzame ontwikkeling aan bod kan komen. Logischerwijze moeten ook dergelijke schikkingen in het Beter Bestuurlijk Beleid tot uiting komen.
- g. Dit jaar heeft het Vlaamse Gewest met de meeste gemeenten en provincies nieuwe samenwerkingsovereenkomsten afgesloten voor het stimuleren van het lokaal milieubeleid in een kader van duurzame ontwikkeling. Onder het motto "milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling" schrijft deze strategie zich in grote mate in de geest van duurzame ontwikkeling en van het Implementatieplan van Johannesburg in. Hier vertrekt men van het milieubeleid – en blijft de milieuminister dus bevoegd – maar dit milieubeleid wordt geschetst als een basis voor een breder overkoepelend concept, met name duurzame ontwikkeling. Het meenemen van aspecten van mobiliteit en energie in de overeenkomsten is een stap in de richting van een volwaardig duurzaamheidsbeleid.

4) Met name de diensten van de minister-president; buitenlands beleid en internationale samenwerking; wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid; bestuurs- zaken; financiën en begroting; onderwijs en vorming; welzijn en volksgezondheid; cultuur, sport en media; economie, werkgelegenheid en toerisme; landbouw; leefmilieu en natuurbehoud; mobiliteit; ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen.

De problemen die blijkbaar optreden bij het afsluiten van de concrete contracten doen geen afbreuk aan deze verdienste. Ook hier moet echter nog blijken of tussen de lokale beleidsplannen en de realisaties op het terrein geen implementatiedeficit zal optreden.

- h. Het bevorderen van samenwerkingsverbanden tussen overheid en private actoren vindt in het huidige Vlaamse beleid eveneens verschillende aanknopingspunten. Binnen het milieubeleid is een proefproject voor doelgroepenbeleid gestart met de bedoeling om maatschappelijke actoren op een transparante manier nauwer bij het beleid te betrekken, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid. In een breder kader ligt een ontwerpdecreet inzake publiek-private-samenwerking (PPS) op de parlementaire tafel. Volgens de MiNa-Raad is dit ontwerp echter geen volwaardig kader voor PPS. Het richt zich immers quasi uitsluitend op projecten met het bedrijfsleven en formuleert geen duidelijk en samenhangend pakket van criteria voor een bredere invulling van PPS-projecten<sup>5</sup>.
- i. Aandacht besteden aan het verband tussen milieu en mensenrechten is in de Vlaamse beleidscontext tot nu toe relatief onderbelicht geweest. Nochtans is het recht op een gezond leefmilieu in de Grondwet opgenomen op een moment dat Vlaanderen één van de meest vervuilde regio's ter wereld is. Ook op dit vlak zijn er meer concrete aanknopingspunten. Zo oordeelde het Europese Hof voor de mensenrechten in Straatsburg begin oktober dat de nachtvluchten op de Londense luchthaven van Heathrow een schending zijn van de mensenrechten<sup>6</sup>. De piekniveaus rond Heathrow komen ook rond Zaventem regelmatig voor. De vergunningverlening op dit vlak afstemmen op een leefbaar niveau van geluidshinder is een concrete beleidslijn om het recht op een gezonde leefomgeving – dat zowel in onze Grondwet als in het Verdrag van de rechten van de mens is opgenomen – te waarborgen.
- j. Wat betreft de participatie van jongeren ten slotte kan Vlaanderen reeds sinds 1982 bogen op een actieve en ambitieuze Jeugdraad voor de Vlaamse gemeenschap. Deze Raad is momenteel gesitueerd als een subcommissie binnen het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media met een onzekere toekomst in het kader van het lopende reorganisatieproces. In een geest van duurzame ontwikkeling zou de jeugdraad meer gewicht moeten krijgen. Dit in termen van politieke doorwerking en coördinatie met andere adviesraden die vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling relevant zijn. Als vertegenwoordigers van de Vlaamse jongeren zijn zij immers zeer goed geplaatst om te spreken in naam van de toekomstige generaties.

5) Zie hiervoor Advies de MiNa-Raad van 18 april 2002 over het voorontwerp van decreet betreffende het facilitair kader voor publiek-private samenwerking.

6) Met name een schending van artikel 8 van de Conventie voor Mensenrechten dat er op gericht is om ieders recht op huiselijke rust en respect voor privé- en gezinsle-

ven te beschermen; cf het arrest van het Hof van 2 oktober 2001 (ref-nr. 36022/97, Case of Hatton and others versus the United Kingdom).

## 2.2. Opties voor institutionele verankering van duurzame ontwikkeling

[5] **Twee basisopties voor verankering.** Om duurzame ontwikkeling als beleidsthema institutioneel te verankeren kan men in essentie twee concepten hanteren. Het eerste concept vertrekt vanuit de ambitie van duurzame ontwikkeling om te fungeren als een volwaardig integrerend beleidsconcept. In de terminologie van Beter Bestuurlijk Beleid betekent dit dat duurzame ontwikkeling wordt erkend als een transversaal beleidsthema. Deze optie sluit het best aan bij de geest en de letter van het Implementatieplan van Johannesburg<sup>7</sup>. De consequentie daarvan is dat de uitwerking van een beleidsinstrumentarium (wetgeving, planning, monitoring en rapportering, overlegstructuren, advisering e.d.) voor duurzame ontwikkeling over de hele lijn op een horizontale manier gebeurt. Bij deze keuze krijgt duurzame ontwikkeling een volwaardig beleidskader dat zich over de volledige breedte van het overheidsbeleid uitstrekt en komt de coördinatiebevoegdheid logischerwijze ofwel bij de minister-president ofwel bij een specifieke – coördinerende – minister voor Duurzame Ontwikkeling terecht. De beleidsontwikkeling op Europees vlak is een voorbeeld dat in deze richting gaat. Naast de sectorale integratie van het milieubeleid<sup>8</sup> wordt er immers tegelijk werk gemaakt van een volwaardige strategie duurzame ontwikkeling die gericht is op een onderlinge versterking van het economisch, sociaal en milieubeleid<sup>9</sup>.

Een tweede keuze vertrekt vanuit de vaststelling dat het milieubeleid in veel gevallen fungeert als een opstap naar duurzame ontwikkeling en als gevolg daarvan als een motor van een beleidsevolutie die zich geleidelijk aan in het duurzaamheidsconcept inschrijft. Voortgaande op deze optie wordt het beleidsinstrumentarium inzake duurzame ontwikkeling – voor zover nodig en haalbaar – binnen het beleidsdomein milieu uitgewerkt. In dat geval komt de coördinatie bij de milieuminister terecht. Het bestaande goed ontwikkelde beleidsinstrumentarium voor het Vlaamse milieubeleid (cf. planning, advisering, rapportering) sluit op dit ogenblik het dichtst bij het concept duurzame ontwikkeling aan. Op dit ogenblik lijkt de Vlaamse regering – misschien net daarom – ten minste gedeeltelijk voor deze optie te kiezen<sup>10</sup>.

[6] **Keuzes en voorwaarden.** De MiNa-Raad begrijpt dat in de huidige Vlaamse beleidscontext de verleiding groot is om vanuit een pragmatische invalshoek voor een beperkte invulling van de tweede optie te kiezen. Ten gronde zou dit volgens de Raad echter neerkomen op een reductie van het duurzaamheidsconcept die enkele elementaire kenmer-

7) Zie hiervoor artikels 3 en 4 in de inleiding van het Implementatieplan.

8) Cf. het zogenaamde Cardiff-proces dat kan worden bekeken als de externe integratie van het Europees milieubeleid zoals dat in

het zesde Milieuactieprogramma is vastgelegd.

9) Aangenomen tijdens de Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001.

10) Cf. de expliciete koppeling tussen milieu en duurzame ontwikke-

ling in het proces Kleurrijk Vlaanderen en de samenwerkingsovereenkomst met provincies en gemeenten “Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling”.

ken ervan zou verloochenen. Het gaat dan vooral om de noodzaak om tot een maximale coherentie en synergie te komen tussen de milieukundige, economische en sociale aspecten van het volledige overheidsbeleid. Voor de MiNa-Raad is dit streven naar een maximale synergie tussen de verschillende beleidsdomeinen van fundamenteel belang. Duurzame ontwikkeling is daarvoor een bruikbaar concept dat zich duidelijk onderscheidt van de externe integratie van het milieubeleid. De bevoegdheid om de beoogde coherentie en synergie te realiseren aan één van de betrokken beleidsdomeinen toe te wijzen, zou het draagvlak daarvoor bij de andere ondermijnen. Om de mogelijkheid van een vruchtbare integratie tussen de diverse beleidsdomeinen niet bij voorbaat te hypothekeren, geeft de Raad daarom principieel de voorkeur aan een brede horizontale – in de terminologie van de Vlaamse regering ‘transversale’ – verankering van duurzame ontwikkeling.

Deze principiële voorkeur is echter voorwaardelijk. Een horizontale uitwerking van de institutionele verankering mag volgens de Raad niet kost wat kost gebeuren maar moet ook aan een aantal criteria beantwoorden.

- Een eerste is dat de institutionalisering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen geen al te zware bijkomende ‘beleidsinfrastructuur’ mag genereren. Zowel wat betreft wetgeving en planning als qua overlegstructuren en adviesorganen is het Vlaams beleid op dit ogenblik institutioneel al goed voorzien. De bestaande beleidsinfrastructuur nogmaals aanvullen met zware instituten en procedures inzake duurzame ontwikkeling is wellicht niet werkbaar en haalbaar en dus ook niet wenselijk. De Raad pleit ervoor om de horizontale verankering van duurzame ontwikkeling bescheiden op te vatten en niet zwaarder te maken dan strikt noodzakelijk is.
- Een tweede, wellicht nog belangrijkere voorwaarde is dat duurzame ontwikkeling als concept voor coördinatie en integratie van de strategische keuzes die de verschillende beleidsdomeinen maken, politiek ernstig moet worden genomen. Niemand zit te wachten op een papieren tijger die mooi oogt maar niet kan klauwen als het erop aan komt. Ondanks een relatief lichte ‘design’ moeten de Vlaamse beleidsinstrumenten voor duurzame ontwikkeling duidelijke en effectieve bevoegdheden krijgen.
- Overeenkomstig de wezenlijke kenmerken van duurzame ontwikkeling is het noodzakelijk dat de verschillende elementen van deze brede institutionele verankering goed samenhangen. Het moet gaan om een coherent beleidskader en niet om een verzameling van loshangende schakels.
- Ten slotte is het voor de Raad evident dat de ontwikkeling van een eigen beleidskader voor duurzame ontwikkeling er niet toe mag leiden dat het belang en de bevoegdheden van de bestaande beleidsinfrastructuur zouden worden uitgehouden of afgebouwd.

[7] **Uitwerking van het verankeringsconcept.** In de volgende hoofdstukken werkt de MiNa-Raad de principiële keuze voor een ‘transversale’ verankering van duurzame ontwikkeling in de Vlaamse context verder uit. Voor een aantal institutionele aspecten schetst de Raad daarbij de hoofdlijnen van hoe deze horizontale verankering kan gebeuren, reke-

ning houdend met bestaande en lopende beleidsprocessen. Deze institutionele aspecten worden geclusterd in drie groepen, met name:

- *beleidsonderbouwende instrumenten*: planning, rapportering, evaluatie en het wetgevend kader (hoofdstuk 2.3);
- *bestuurlijke integratie*: politieke coördinatie, ambtelijke coördinatie, administratieve capaciteit en afstemming met lokale overheden (hoofdstuk 2.4);
- *inspraak en participatie*: enerzijds vanuit het middenveld en deskundigen, anderzijds vanuit het grote publiek (hoofdstuk 2.5).

### 2.3. Beleidsonderbouwende instrumenten

[8] **Planning.** Het Implementatieplan van Johannesburg vraagt de uitwerking en operationalisering van een nationale strategie duurzame ontwikkeling tegen 2005. Deze timing is echter niet echt hard en afdwingbaar. In antwoord op dit internationaal engagement heeft Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw Dua een Vlaamse strategie aangekondigd. Om in 2005 over een nationale strategie te beschikken die ‘rijp’ is voor uitvoering, moet Vlaanderen zijn deel van het huiswerk wellicht reeds af hebben tegen begin 2004. Dit betekent vooreerst dat onmiddellijke actie geboden is. Ten tweede houdt het ook in dat het niet realistisch is om – vertrekkend waar we nu staan – op een goed jaar tijd over de volledige breedte van het Vlaams regeringsbeleid een allesomvattend Vlaams plan duurzame ontwikkeling uit te werken, compleet met doelstellingen, maatregelen en middelen (naar analogie met het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling).

De **MiNa-Raad** pleit erop dit vlak voor om een strategie te ontwikkelen in de echte zin van het woord. Dit impliceert dat een strategische selectie wordt gemaakt van een beperkt aantal prioritaire krachtlijnen voor het Vlaams beleid, aangevuld met opvolgbare doelstellingen en indicatoren<sup>11</sup>. Deze strategie moet begin 2004 klaar zijn, enerzijds om te worden ingebracht als Vlaamse bijdrage in een discussie over een nationale strategie, anderzijds om door te werken naar de diverse strategische beleidsplannen die op Vlaams niveau bestaan, in herziening of in uitwerking zijn. De Raad denkt daarbij in het bijzonder aan het Milieubeleidsplan en daarbij aansluitend het Natuurbeleidsplan, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Waterbeleidsplan, het Vlaams Klimaatbeleidsplan en het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie. De voorlopige resultaten van het proces Kleurrijk Vlaanderen, en in het bijzonder de doelstellingen opgenomen in het Pact van Vilvoorde, kunnen volgens de Raad een goede opstap en een vertrekbasis zijn voor de uitwerking van een Vlaamse strategie inzake duurzame ontwikkeling over de volledige breedte van het Vlaams regeringsbeleid.

11) Onze belangrijkste buurlanden (Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) beschikken reeds over minstens ontwerpen van dergelijke nationale strategieën. Ook deze strategieën zijn opgebouwd aan de hand van een beperkt aantal strategische krachtlijnen.

- [9] **Monitoring en rapportering.** Om de vooruitgang t.a.v. doelstellingen van een strategie duurzame ontwikkeling op een objectieve en adequate manier te kunnen beoordelen, is een degelijk rapporteringmechanisme onvermijdelijk. Dit houdt vooreerst in dat met doelstellingen corresponderende indicatoren worden vastgesteld die permanent worden opgevolgd. Het impliceert ook dat het statistisch apparaat prioriteit geeft aan het verzamelen en verwerken van de gegevens en informatie die noodzakelijk is om deze indicatoren op te stellen. Op die manier komt een managementinstrument ter beschikking om beleidsontwikkelingen te evalueren in een kader van duurzame ontwikkeling.

Analoog met vorige paragraaf meent de **MiNa-Raad** dat de monitoring en rapportering aan de hand van sleutelindicatoren voor duurzame ontwikkeling zich in eerste instantie zou moeten richten op de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde. Volgens de Raad is het daarvoor noodzakelijk dat de relatieve engagementen uit dit Pact in meer concrete en kwantitatief uitgedrukte doelstellingen moeten worden vertaald. Dit kan echter slechts een eerste minimale stap zijn. In het kader van een Vlaamse strategie moet dit opvolgingsinstrument verder worden uitgewerkt, uiteraard voortbouwend op de waardevolle inspanningen die de Vlaamse milieurapportering (MIRA) en de Administratie Planning en Statistiek (APS) de laatste jaren reeds hebben geleverd. Het is dan ook evident dat deze entiteiten nauw bij de monitoring van een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling worden betrokken.

- [10] **Beleidsvaluatie en ander beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek.** Een ander noodzakelijk beleidsonderbouwend instrument in een kader van duurzame ontwikkeling is een degelijk systeem van beleidsvaluatie. Internationaal wordt op dit vlak gewerkt aan *Sustainable Impact Analysis*. Op federaal vlak kondigde het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling de DOEB aan: de Duurzame Ontwikkeling Effect Beoordeling. Vooralsnog is deze evaluatiemethode echter nog niet operationeel. Ook op Vlaams niveau is beleidsvaluatie erg actueel. Een ontwerpdecreet m.b.t. een strategische milieueffectrapportage wordt binnenkort door het Vlaams parlement behandeld, het ontwerp milieubeleidsplan besteedt er veel aandacht aan en ook in verschillende andere beleidsdomeinen worden evaluatiemethodes uitgewerkt (ruimtelijke ordening, ontwikkelingssamenwerking). Bovendien is op dit moment een belangrijk luik van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen gewijd aan enkele gevalstudies ter zake<sup>12</sup>. Op de hoorzitting van de MiNa-Raad van 16 september sprak minister Dua zich uit voor het uitwerken en toepassen van een duurzaamheidstoets voor overheidsbeslissingen. In de beleidsnota Mobiliteit ten slotte engageerde de bevoegde Vlaamse minister zich voor de opmaak van een Integrale Effecten Beoordeling, een idee dat wellicht nog het meest in de richting gaat van een volwaardige beleidsvaluatie inzake duurzame ontwikkeling<sup>13</sup>.

12) Met name de evaluatie van de MBO voor de aanvaardingsplicht, de evaluatie van de gemeenten en waterzuivering en de evaluatie van

het uitvoeringsplan afval.

13) Beleidsnota van Minister van Mobiliteit Steve Stevaert uit 1999, Kritische SuccesFactor 9: de nood

aan een "globale of maatschappelijke impactanalyse die de klassieke mer of KBA overstijgt".

De **MiNa-Raad** verheugt zich over de grote beleidsaandacht die het aspect evaluatie de laatste tijd geniet. De Raad stelt wel vast dat de inspanningen en initiatieven op dit vlak doorgaans dispaaraat en geïsoleerd van elkaar dreigen te verlopen. Het risico is dan ook reëel dat meerdere ‘denktanks’ tegelijkertijd bezig zijn om los van elkaar het wiel uit te vinden. Volgens de Raad is dit ten eerste geen efficiënte inzet van menselijk kapitaal. Erger nog is dat dit kan leiden tot verschillende, niet compatibele benaderingen van het aspect beleids-evaluatie. De Raad dringt in deze aan op een meer samenhangende ontwikkeling, dit in de geest van de geïntegreerde aanpak die voor duurzame ontwikkeling kenmerkend is. Het is bijgevolg evident dat ook de ontwikkeling van de door de minister aangekondigde duurzaamheidsstoets consistent moet zijn met de andere evaluatiesporen. De Raad hecht in deze context veel belang aan de methodiek van de algemene maatschappelijke kosten-batenanalyse<sup>14</sup>. Een beoordelingsmethode in een kader van duurzame ontwikkeling moet volgens de Raad in elk geval een dergelijke brede inschattinganalyse inhouden.

De ontwikkeling van beoordelingsmethodes inzake duurzame ontwikkeling moet kaderen in de algemene strategie van beleidsvoorbereidend onderzoek. Op dit ogenblik wordt dit type van wetenschappelijk onderzoek in de eerste plaats geënt op de werking van een aantal universitaire steunpunten (waaronder het genoemde Steunpunt Milieubeleids-wetenschappen). De Raad pleit ervoor om het beleidsvoorbereidend onderzoek via deze steunpunten algemeen explicieter te situeren binnen een inhoudelijk kader van duurzame ontwikkeling. Ook bij andere relevante initiatieven inzake wetenschappelijk en technologisch onderzoek moet duurzame ontwikkeling een rode draad worden. De Raad verwijst in dit verband naar de Open Technologiedag en het meerdaags symposium dat de Vlaamse regering in 2003 wil organiseren en waarop ze nieuwe technologieën en hun toepassing wil promoten<sup>15</sup>. In een geest van duurzame ontwikkeling zouden deze nieuwe technologieën zich in belangrijke mate moeten toespitsen op systeeminnovatie t.a.v. maatschappelijke functies en behoeften<sup>16</sup>.

[11] **Juridische verankering.** De federale wet duurzame ontwikkeling legt de basis voor de institutionele aspecten van duurzame ontwikkeling op dat beleidsniveau (plan, rapport, raad, commissie). Voor een analoog Vlaams decreet wordt voorlopig geen initiatief geno-

14) Voor meer informatie over de MKBA zie advies van de MiNa-Raad van 5 april 2001 over de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (afl. 2001/12). Zie verder ook de leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van het Nederlandse Centraal Planbureau en rapporten over de toepassing van de MKBA over de landaanwinning voor de Rotterdamse haven

(<http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/32> en <http://www.mainport-pmr.nl>). Deze MKBA is sinds kort ook opgenomen in de Nederlandse Wet op de grote rijksprojecten.

15) Zie Verklaring van de Vlaamse regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2003; maandag 23 september 2002.

16) Cf. het derde spoor in het transitie-management, zie hiervoor het Advies van de MiNa-Raad van 4 juli 2002 over het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007 en de studiedag van de MiNa-Raad van 16 september 1999 “Denken op lange termijn in het milieubeleid van de 21e eeuw” (lezing van Leo Janssen, pp. 31-38).

men. In de huidige Vlaamse wetgeving is duurzame ontwikkeling slechts (zijdelings) aangeraakt in het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid.

Volgens **de MiNa-Raad** is op afzienbare termijn ook een Vlaams decreet duurzame ontwikkeling noodzakelijk. Dit moet het brede beleidsinstrumentarium ter zake dat de Raad beoogt, juridisch onderbouwen. Dit betekent echter niet dat de ontwikkeling van deze instrumenten moet wachten tot wanneer een dergelijk decreet zou beschikbaar zijn. Voor de Raad is het op korte termijn – meer bepaald nog deze legislatuur – vooral noodzakelijk om de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling zo snel mogelijk te laten aanknopen bij enkele lopende beleidsprocessen. De Raad denkt daarbij vooral aan het project Beter Bestuurlijk Beleid en aan het proces Kleurrijk Vlaanderen. Parallel daarmee kan de voorbereiding van een overkoepelend Vlaams decreet duurzame ontwikkeling een aanvang nemen. Dit mag op korte termijn volgens de Raad echter niet het hoofddaccent krijgen. De politieke vertaling van de horizontale institutionele verankering van duurzame ontwikkeling op juridisch vlak moet vooral worden bekeken in het licht van de nieuwe legislatuur (vanaf 2004) en het daarvoor op te maken regeerakkoord.

## 2.4. Structuren en procedures voor beleidsintegratie

- [12] **Politieke coördinatie.** Duurzame ontwikkeling is vanaf zijn ontstaan gelanceerd als een overkoepelend beleidsconcept gericht op de integratie van de drie componenten van duurzame ontwikkeling — economische groei, sociale ontwikkeling en milieubescherming — en op een onderlinge samenhang en versterking daarvan. Dit impliceert dat duurzame ontwikkeling niet mag gereduceerd worden tot een afzonderlijk beleidsdomein en dat de coördinatie van een dergelijk ‘transversaal’ beleidsthema logischerwijze moet gebeuren door structureren en verantwoordelijken die sowieso een coördinerende taak hebben. De blijkt bv. uit de opvolging van de Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling door de Raad algemene zaken (*General affairs council*). Binnen de federale regering is deze coördinerende opdracht institutioneel met minder gewicht ingebed: federaal coördinerend Staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling Deleuze is ook bevoegd voor energie en toegevoegd aan de minister voor Mobiliteit en Vervoer. Op de hoorzitting van 16 september pleitte Minister Dua voor een coördinerende DO-minister in de volgende legislatuur maar sprak ze zich niet uit waar deze coördinatiebevoegdheid precies moest gepositioneerd worden.

Voortbouwend op vorige paragraaf acht **de MiNa-Raad** het in de eerste plaats belangrijk dat duurzame ontwikkeling in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid wordt erkend als prioritair transversaal beleidsthema. In de geest van het Implementatieplan van Johannesburg moet duurzame ontwikkeling een overkoepelend (integrerend) beleidsthema worden dat door Vlaamse regering in zijn geheel wordt opgevolgd. Daarom, maar ook om deze coördinatiebevoegdheid politiek voldoende gewicht, macht en impact te geven, is het volgens de Raad opportuun om deze coördinatiebevoegdheid te plaatsen bij

de minister-president. Dit is overigens in overeenstemming met de principes van Beter Bestuurlijk Beleid waar de bevoegdheid voor transversale beleidsafstemming inzake maatschappelijke domeinoverschrijdende beleidsinitiatieven bij de minister-president terecht komt<sup>17</sup>. Alleen is duurzame ontwikkeling nog niet als zodanig erkend. De Raad rekent erop dat dit in opvolging en volgens de geest van de wereldtop op korte termijn zal gebeuren.

- [13] **Ambtelijke coördinatie.** Op federaal vlak bestaat een (weliswaar niet echt goed werkende) Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). Op dit ogenblik voorziet een project van het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007 de uitbouw van coördinerende interdepartementale structuren, zowel inzake het eigenlijk milieubeleid als inzake het overkoepelende beleid inzake duurzame ontwikkeling. Op de hoorzitting heeft ook Minister Dua gepleit voor dergelijke samenwerkingsverbanden.

In het licht van de brede horizontale interpretatie van duurzame ontwikkeling pleit de **MiNa-Raad** in dit kader voor een formele VICDO (Vlaamse ICDO) onder voogdij van diensten van Minister-president. Tegelijk acht de Raad het belangrijk dat dit formeel overlegorgaan op hoogniveau (topambtenaren) wordt aangevuld met een flexibel netwerk van ambtenaren uit de diverse departementen die concrete dossiers inzake duurzame ontwikkeling in handen hebben. De Raad pleit hier voor een “en ... en ...” benadering in plaats van een “of ... of ...”-benadering zoals het project BBB dat ziet. Naast de horizontale coördinatie is er ook nood aan ambtelijke afstemming tussen de gewesten en het federale niveau. Met het oog op de opmaak van een nationale strategie duurzame ontwikkeling is het aangewezen hiervoor een snelle, pragmatische maar effectieve regeling te treffen.

- [14] **Administratieve capaciteit.** Om het coördinerend beleidswerk ook effectief uit te voeren is ook een specifieke administratieve entiteit nodig die formeel het mandaat krijgt om die opdracht uit te voeren. In het kader van de Copernicus-hervorming van de federale overheidsdiensten wordt er een federale Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (PODO) opgericht. Deze is momenteel nog niet operationeel maar zal als hoofdopdracht de praktische coördinatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling toegewezen krijgen. Op Vlaams niveau is daarvoor voorlopig geen equivalent voorzien. De Raad stelt vast dat binnen het project Beter Bestuurlijk Beleid wat dit betreft sprake is van een zekere inconsistentie. Conform de beslissingen van de Vlaamse regering van 14 november 2000 (algemeen) en 1 juni 2001 (specifiek) zou de coördinatie duurzame ontwikkeling als transversaal maatschappelijk thema door de diensten van de minister-president moeten worden getrokken. Anderzijds wordt de coördinatie inzake duurzame ontwikkeling volgens de beslissing van de Vlaamse regering van 8 februari 2002 toegewezen aan het beleidsdomein Leefmilieu<sup>18</sup>.

17) Volgens de beslissing van de Vlaamse regering van 1 juni 2001 aangaande de sectorale invulling van de diensten van de minister-

president.

18) Meer bepaald aan de entiteit ‘Horizontale integratie’ binnen de Beleidskern van het departement

(zie hiervoor sectorale invulling beleidsdomein Leefmilieu en Natuur, stap 4.3, p. 23.)

De MiNa-Raad is van oordeel dat de toewijzing van een coördinerende entiteit duurzame ontwikkeling aan het beleidsdomein milieu niet optimaal is bekeken vanuit de algemene principes inzake duurzame ontwikkeling gericht op samenhang en synergie. Bovendien is dit strikt genomen wellicht strijdig met de principes van het project Beter Bestuurlijk Beleid. Strategisch kan men argumenten aanvoeren om deze beslissing aan te houden. In dit beleidsdomein is immers ongetwijfeld zowel de politieke wil als de competentie aanwezig om deze coördinatie te realiseren. Een belangrijk nadeel van deze keuze is dat dit wantrouwen opwekt bij de andere departementen wat daaruit voortvloeiend tot een gebrek aan coöperatiebereidheid leidt. Na afweging van pro's en contra's en in het licht van de voorkeur van de Raad voor een horizontale institutionele verankering, pleit hij ervoor om deze bevoegdheid alsnog aan een horizontale entiteit toe te vertrouwen. In de huidige administratieve structuur vindt de Raad vooral de Administratie Planning en Statistiek een goede plaats voor een coördinerende cel duurzame ontwikkeling; in de nieuwe structuur moet deze cel zoals hoger gesteld bij de diensten van de minister-president terecht komen. Een Vlaams planbureau moet daar structureel, functioneel en fysisch nauw bij aansluiten.

- [15] **Doorwerking naar lokale overheden.** Zoals reeds aangegeven in § [4] g heeft het Vlaamse Gewest met de meeste gemeenten en provincies onder het motto “milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling” recent nieuwe samenwerkingsovereenkomsten afgesloten voor het stimuleren van het lokaal milieubeleid in een kader van duurzame ontwikkeling. Daarbij vertrekt men van het milieubeleid dat hier fungeert als een basis voor een breder overkoepelend concept inzake duurzame ontwikkeling.

De MiNa-Raad heeft het altijd belangrijk gevonden dat het beleid op Vlaams niveau goed samenhangt met en waar nodig doorwerkt naar het beleid van de provincies en gemeenten. Deze vorm van verticale integratie is ook aan de orde bij de vraag in welke mate en hoe de institutionalisering van duurzame ontwikkeling best verankerd wordt. De meest tastbare elementen voor een duurzaamheidsbeleid bij lokale overheden is de opbouw van administratieve capaciteit, de uitwerking van een strategisch beleidskader en het optimaal betrekken van de bevolking en actoren bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Meer concreet impliceert dit het aanstellen van duurzaamheidsambtenaren (die expliciet geen milieuableidaren zijn en dus ook niet in milieudiensten gelokaliseerd worden); de uitwerking van lokale Agenda's 21 (waar momenteel reeds verschillende Vlaamse gemeenten proefprojecten rond uitwerken) en een passende implementatie van het toekomstige decreet inzake Openbaarheid van Bestuur ook bij lokale besturen.

## 2.5. Inspraak en participatie

- [16] **Middenveld en deskundigen.** Algemeen wordt aanvaard dat voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling inspraak en participatie een cruciaal gegeven is. Ten aanzien van de grote maatschappelijke groepen (de zogenaamde civil society) herhaalt het Implemen-

tatieplan van Johannesburg nog eens het belang van maatschappelijke adviesraden voor duurzame ontwikkeling. Op federaal niveau is er de breed samengestelde Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. Op Vlaams niveau bestaan momenteel verschillende (sub)domeinraden met een erg uiteenlopende samenstelling en opdracht. Via het kaderdecreet voor strategische adviesraden wil de Vlaamse regering dit adviesradenlandschap beter stroomlijnen. De Vlaamse regering besliste daarbij (voorlopig) om boven op deze domeinraden geen zogenaamde ‘metaraden’ in te stellen; ook niet voor duurzame ontwikkeling.

**De MiNa-Raad** heeft zich in het verleden nog niet echt uitgesproken over de opportuniteit van een Vlaamse Raad voor Duurzame ontwikkeling<sup>19</sup>. Voortbouwend op de principiële keuze voor een horizontale verankering van duurzame ontwikkeling (zie § 6) stelt de Raad echter dat er in elk geval nood is aan maatschappelijk overleg en advisering over het integrerend duurzaamheidsbeleid. Op dit ogenblik is dit een hiaat in het Vlaams adviesradenlandschap. Los van de mogelijkheid om strategische raden rond beleidsdomeinoverschrijdende thema’s te laten samenwerken, is de Raad van oordeel dat ook een overkoepelende maatschappelijke adviesraad voor duurzame ontwikkeling zich hoe langer hoe meer opdringt. Daarbij moet men uiteraard rekening houden met de vaststelling dat het maatschappelijk niet efficiënt is als meerdere raden zich steeds over dezelfde dossiers moeten uitspreken. Dit kan worden opgevangen door de Raad voor Duurzame Ontwikkeling te zien als een complementair adviesorgaan dat – bij strategische beleidsdossiers die aan een aantal duurzaamheidscriteria beantwoorden – kan ingeschakeld worden voor reflecties over en syntheses van de adviezen van de strategische domeinraden. Op die manier kan deze integratie-raad de beleidsmeerwaarde leveren die vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling beoogd wordt: ingaan op de nood aan coördinatie en integratie van de verschillende strategische beleidslijnen en op de nood aan coherentie daartussen vanuit de principes van duurzame ontwikkeling. Bij zijn advisering moet deze raad zich richten op een maximale synergie voor de samenleving in zijn geheel en zich baseren op de inbreng van de diverse strategische domeinraden die in het kader van BBB zullen worden aangeduid. Deze Raad werkt dus aanvullend op de strategische domeinraden maar treedt niet in hun plaats.

Vanzelfsprekend zal het erg belangrijk zijn om het mandaat en de samenstelling van deze ‘integratie’-raad goed af te wegen en vast te leggen. Qua samenstelling is het van belang om het evenwicht tussen de drie (of vier<sup>20</sup>) dimensies van duurzame ontwikkeling te

19) Ook in zijn advies van mei 2002 over het kaderdecreet tot regeling van de strategische adviesraden pleit de Raad op dit vlak niet voor een meta-raad, wel voor samenwerking tussen strategische domeinraden. Op korte termijn moet er vol-

gens de Raad een regeling komen voor bilaterale samenwerking op ad hoc basis. De Vlaamse regering moet in een aantal gevallen dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen opleggen. Een meta-expertenraad (genre Forum 21 gericht op de

lange termijn) zou hierbij een nuttig aanvullend instrument kunnen zijn.

20) Met name de bestuurlijke dimensie wordt vaak als een vierde dimensie genoemd naast de milieukundige, economische en sociale dimensie.

respecteren. Het gaat bovendien om een maatschappelijke raad waarbij weliswaar een ‘wetenschappelijke’ inbreng wenselijk is maar waar het accent moet liggen op vertegenwoordigers van de grote maatschappelijke *stake holders*<sup>21</sup>. Qua mandaat moet deze raad vooral ingaan op beleidsdossiers met minstens een brede, domeinoverschrijdende reikwijdte (en het zoeken naar synergie daarin), een langetermijndimensie en een relatie met internationale vraagstukken. Een voor de hand liggende opdracht is het adviseren over een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling. De instelling van een dergelijke VLARDO (Vlaamse Raad voor Duurzame Ontwikkeling) moet uiteraard gebeuren in het luik ‘hervorming van het adviesradenlandschap’ binnen het Beter Bestuurlijk Beleid dat momenteel in uitwerking is maar waarin nog geen definitieve beslissing genomen is.

[17] **Groot publiek.** Ook de inspraak en participatie van het groot publiek in Vlaanderen is nog voor verbetering vatbaar. De Raad verwijst daarvoor naar de toepassing van de Aarhus-conventie waarvan de ratificatie door de Belgische staat enkel nog wacht op Vlaanderen. Concrete initiatieven bovenop wettelijke verplichtingen bestaan maar hebben tot nu toe een experimenteel en ad hoc-karakter. Voorbeelden zijn het project Kleurrijk Vlaanderen zelf, de focusgroepen bij de opmaak van het milieubeleidsplan en het Mobiliteitsplan en de experimenten binnen de werking van sommige gemeentelijke milieuraaden.

Volgens de **MiNa-Raad** is het een prioritaire stap om eerst de Aarhus-conventie te ratificeren (wat wellicht op relatief korte termijn zal gebeuren). In opvolging daarvan dringt de Raad aan op een vlotte omzetting van de richtlijnen die de EU in het kader van het Verdrag van Aarhus momenteel voorbereidt. Het gaat dan enerzijds om een richtlijn over de toegang van het publiek tot milieu-informatie<sup>22</sup> en anderzijds om een richtlijn tot voorziening in publieke inspraak<sup>23</sup>. Wat betreft de toegang tot het gerecht (derde pijler van het Verdrag) is een Commissievoorstel in voorbereiding maar hier is de federale overheid bevoegd voor de toepassing van een toekomstige richtlijn.

Belangrijker nog dan het omzetten van de internationale en Europese regelgeving ter zake is de uitwerking en uitvoering van een implementatiestrategie op het vlak van inspraak en participatie van het grote publiek. In dat kader moeten de verschillende initiatieven die nu lopen, gestructureerd worden in een volwaardige inspraak- en participatiestrategie. Deze moet op zijn beurt inbedding krijgen in de beoogde Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling en waar nodig decretaal doorwerken.

21) Zie hiervoor Advies van de MiNa-Raad van 7 mei 2002 over het voorontwerp van decreet tot regeling van de strategische adviesraden.

22) Ontwerprichtlijn EU-com

(2000) 402 waarvan de bemiddelingsprocedure is gestart op 12 september 2002. Deze ontwerp-richtlijn zit dus in de eindfase van de Europese besluitvorming.

23) Deze ontwerprichtlijn EU-com

(2000)839 wijzigt de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG. Op 5 september 2002 werd de tweede lezing ervan in het Europees parlement afgerond.