

MiNa-Raad in perspectief

Luc Goeteyn , wnd. directeur MiNa-Raad

Mijnheer de minister, mijnheer de Voorzitter,
dames en heren volksvertegenwoordigers,
vrienden en vriendinnen van de MiNa-Raad

Misschien hadden sommigen onder u op deze schitterende lentedag nu liever op een terrasje gezeten maar dat u zo talrijk bent opgekomen steekt ons een hart onder de riem. Ik heet u van harte welkom op dit feest naar aanleiding van de 15^e verjaardag van de MiNa-Raad. Een feest dat vaart onder de vlag : *“Alles kan beter, zélf de MiNa-Raad”* . U heeft ongetwijfeld de ironische ondertoon van deze titel begrepen, maar voor alle zekerheid vestig ik daar toch even de aandacht op.

Het is mijn opdracht om de **contouren** van deze dag te schetsen. Daarvoor is een zekere terugblik nuttig, maar ook vooruitkijken is nodig. Dit als basis voor de ongetwijfeld geanimeerde discussies waarvan u straks volop zal kunnen genieten. Van mijn kant hoop ik dat we na deze dag met een korf vol suggesties terug naar huis kunnen trekken om ze te beantwoorden. En voorlopig is dat nog steeds de Kliniekstraat.

Als startpunt voor deze inleiding is het nuttig om even terug te kijken naar de basisopdracht van de MiNa-Raad. In het jaarprogramma 2006 werd deze opdracht geactualiseerd in volgende **missie**: *“De MiNa-Raad zal op basis van ondersteunende studie en maatschappelijk overleg tussen alle relevante partners: (1) het draagvlak voor het milieubeleid versterken en (2) via advisering bijdragen aan de kwaliteit van het milieubeleid.”*

Deze missie stoelt op het besef dat de impact van adviezen in grote mate het product is van de kwaliteit ervan en van het maatschappelijke draagvlak waarop ze steunen. In deze inleiding zal ik de werking van de MiNa-Raad in het perspectief plaatsen van de centrale begrippen uit deze missie: draagvlak, kwaliteit en effectieve advisering.

1. Draagvlak en maatschappelijk overleg

Laat me beginnen met het aspect ‘draagvlak’. Tegenwoordig lijkt het een axioma te zijn dat naarmate het maatschappelijke middenveld beter bij de voorbereiding en uitvoering van beleid betrokken worden, dit beleid ook beter gedragen worden. Tien jaar geleden wijdde de MiNa-Raad een succesvol colloquium aan het thema *“maatschappelijk draagvlak”*. Een centrale conclusie van toen was dat maatschappelijke adviesraden cruciale instrumenten zijn om bij het middenveld draagvlak te creëren. En dat ze alvast daardoor een sterke **meerwaarde** opleveren voor de democratische besluitvorming. Die meerwaarde komt zowel actief als passief tot uiting. Actief omdat adviesraden allerlei suggesties inbrengen en dus actief participeren in een beleidsproces. Maar als een afgeleide daarvan ook passief doordat deze betrokkenheid de aanvaarding van beleid door de diverse

achterbannen stimuleert. Draagvlak bij het middenveld is uiteraard niet hetzelfde als draagvlak bij de individuele burger, maar ik merk hier op dat een studie van de VUB (uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad) enkele jaren na het vermelde colloquium tot de bevinding kwam dat tussen beide toch een behoorlijk sterke correlatie bestaat.

Een belangrijke bedreiging van deze meerwaarde van adviesraden is inflatie, of m.a.w. een te groot aantal adviesraden wat in wezen een **versnippering** van middelen is. In de context van het proces Beter Bestuurlijk Beleid is dit vraagstuk bestudeerd. De Vlaamse Regering maakte werk van een hertekening en stroomlijning van het adviesradenlandschap: een proces dat nog niet helemaal voltooid is. De MiNa-Raad – in essentie opgericht als structureel overlegorgaan tussen milieubeweging, sociaal-economische partners en andere relevante actoren – werd in die context herbevestigd als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Daarbij heeft de vorige Vlaamse Regering de toekomstige samenstelling voor een stuk verruimd. Ik dacht onder minister Ludo Sannen maar met de snelle rotaties van destijds zou ik me kunnen vergissen. In elk geval kunnen we er dus van uitgaan dat de MiNa-Raad een prominente rol zal blijven spelen in het maatschappelijke overleg en de advisering inzake milieu en natuur. Gezien de vele hardnekkige problemen zal milieu immers nog wel een tijdje een centraal beleidsthema blijven. Via de reeks hoorzittingen “*Milieuthema’s op Tafel*” heeft de MiNa-Raad op het vlak van informatie en overleg een belangrijke stap vooruit gezet. We mogen hopen dat de nieuwe MiNa-Raad in de toekomst nog meer zal worden ingeschakeld als structureel overlegplatform in het milieudebat.

Tegen de achtergrond van de genoemde stroomlijning is het zinvol om even stil te staan bij de **samenwerking** tussen adviesraden. Algemeen kan dit de slagkracht van de raden en de efficiënte inzet van middelen versterken. Maar ook aan deze medaille zit uiteraard een keerzijde. Bij samenwerking tussen raden nemen de proceskosten toe en cultuur- en agendaverschillen leveren soms spanningen op. De MiNa-Raad heeft dit de laatste jaren aan de lijve ondervonden in de verhouding met de SERV. Na een periode waarin de SERV-organisaties zich wat afstandelijker hadden opgesteld, is sinds een tweetal jaar een soort tango ontstaan waarin push- en pull-bewegingen elkaar hebben afgewisseld. Alles kan beter, zeker ook wat dit betreft maar het netto resultaat is m.i. positief en de samenwerking voor verder zetting vatbaar. In deze context herinner ik aan een uitspraak van Eddy Peeters (kabinetschef van voormalig milieuminister Theo Kelchtermans) die zich al op het vermelde colloquium in 1996 afvroeg of samenwerking met de SERV niet verder onderzocht moest worden.

De relatie met de SERV brengt me bij een belangrijk discussiepunt, waar beide raden tot nu toe op een wat andere golflengte zaten. Het gaat om de vraag hoe absoluut het streven naar **consensus** moet zijn? Op de viering van 10 jaar MiNa-Raad hoorde ik de Voorzitter van het Vlaams Parlement daarover zeggen dat absolute consensus vaak onbegonnen werk is en soms leidt tot immobilisme. De MiNa-Raad is van in het begin overtuigd geweest van deze stelling. In het intrinsieke overleg tussen milieubeweging, sociaal-economische- en andere gesprekspartners binnen de Raad was het mantra steeds “*consensus waar mogelijk, duidelijkheid waar nodig*”. Dit leidde tot de MiNa-Raad als een argumentenfabriekje die op zijn manier vorm gaf aan het georganiseerde meningsverschil. Het groene fabriekje dat eerlijk zoekt naar consensus maar niet overbrugbare maatschappelijke knelpunten in alle helderheid

oplijst. Het doorhakken van deze knopen is de rol van de politiek die zo zijn primauteit kan en moet laten gelden. Ook hier wil ik even een conclusie van de eerder vermelde VUB-studie aanhalen, namelijk dat het beleid door goede en effectieve beslissingen ook 'post factum' draagvlak kan creëren.

2. Kwaliteit en deskundigheid

Deze discussie is een ideale opstap naar de tweede kerntaak van een strategische adviesraad: versterking van **kennis, deskundigheid en kwaliteit**. De rol van een adviesraad is uiteraard niet om zelf onderzoeker te spelen. Zijn rol is wel om bestaande kennis te ontsluiten, samen te vatten, uit te wisselen met andere en te injecteren in het beleidsproces. Tijdens de viering van 2001 stelde mijn voorganger Jan Verheeke terecht dat onderbouwing en kwaliteit van adviezen bij de MiNa-Raad vooropstaan. Ik heb dan soms het beeld voor ogen van een beleidsvehikel met Turbo Kennis Injectie: de MiNa-Raad TKI. Om deze injecties voor te bereiden doen we vaak beroep op externe deskundigen (via studies of presentaties op hoorzittingen). De laatste jaren is ook in toenemende mate werk gemaakt van kwaliteitsversterking en innovatie van interne processen. Wat niet weg neemt dat ook op dit vlak de titel van deze viering wellicht van toepassing is !

Er is overigens een relatie tussen **kennis en consensus**: ook het desnoods afwijken van consensus levert kennis op. Waar geen absoluut draagvlak mogelijk is, krijgt het beleid een helder overzicht van de maatschappelijke standpunten wat een bijdrage kan leveren aan onderbouwde besluitvorming.

Een algemene hypothese is dat de toename aan kwaliteit van en door adviezen, investeringen in advies en overleg verantwoordt. Een internationale vergelijking lijkt deze stelling te bevestigen: landen met een sterke advies- en overlegcultuur voeren in de regel ook een meer performant beleid in vergelijking met staten met een sterk machtsmonopolie van de overheid.

Een specifieke dimensie van kennis en kwaliteit voor het milieubeleid is coherentie en **samenhang**. Ook voor het creëren van maatschappelijk draagvlak is dit een cruciale voorwaarde, maar dat ter zijde. In elk geval is het duidelijk dat de integratie van milieuzorg in andere beleidsdomeinen en de samenhang tussen de diverse beleidsniveaus cruciaal is voor succes. Dat is ook de reden waarom een beleidsconcept als duurzame ontwikkeling, dat zich richt op samenhang en op de lange termijn, voor het milieubeleid zo belangrijk is en perspectieven biedt. Ik ga er van uit dat de MiNa-Raad duurzame ontwikkeling zal blijven promoten !

Om die reden heeft de MiNa-Raad zich vaak ingelaten met milieuaspecten van andere beleidsdomeinen. Dat willen we graag blijven doen. Ook de relatie met andere beleidsniveaus is voor de MiNa-Raad essentieel. Lokale besturen en Europa: het zijn en blijven prioritaire aandachtsvelden voor de MiNa-Raad. Dat we sinds een jaar de gastheer zijn van de EEAC (het Europees netwerk van milieuraden) zet deze focus extra in de verf.

3. Onafhankelijke advisering en impact op besluitvorming

U merkt het, dames en heren, ik kom stilaan tot de stap waar het eigenlijk om draait: de **impact van onafhankelijke advisering** op de politieke besluitvorming. De fundamentele vraag hierbij is deze van de optimale verhouding tussen een adviesraad en de andere schakels van de besluitvorming. Die bevindt zich ergens in een continuüm tussen twee extremen: enerzijds de rol van excuustruus van de democratie; anderzijds het afleveren van quasi-bindende adviezen die regering en parlement nog weinig politieke bewegingsvrijheid biedt. De waarheid zal ook hier wel ergens in het midden liggen. Op de viering van 10 jaar MiNa-Raad verwees prof. Marc Hooghe wat dit betreft naar het systeem van "*checks and balances*", van controle en evenwicht. Autonome adviesorganen zijn steeds meer een extra speler in het samenspel (of als u wil concurrentiestrijd) tussen de uitvoerende, de wetgevende en de rechterlijke macht. Ze vragen bijgevolg om een nieuw evenwicht en extra afweging. En ook daardoor vormen ze een meerwaarde voor een kwalitatieve democratische besluitvorming.

Wat heeft dit **opgeleverd** in het geval van de MiNa-Raad ? In 2001 bevestigde Norbert De Batselier wat insiders al wisten: dat adviezen van de MiNa-Raad sterk hebben bijgedragen tot de structurele uitbouw van het milieubeleid in de jaren '90; op het vlak van wetgeving, milieubeleidplanning, duurzame ontwikkeling als beleidsconcept, enzovoort. Hopelijk voegt hij daar straks nog enkele meer recente thema's aan toe: integraal waterbeleid, het VEN, het klimaatbeleid, ... ik noem maar wat. Ook in het Vlaams Parlement hebben de adviezen van de MiNa-Raad hun nut gehad: zowel de voormalige als de huidige voorzitter van de Commissie Leefmilieu (respectievelijk Dirk Van Mechelen en Patrick Lachaert) stelden vast hoe vaak ze in de discussies aan bod kwamen. Ook hier kan het ongetwijfeld beter, maar de MiNa-Raad-adviezen hebben zeker hun nut gehad als bron voor politieke stellingname en leverden dus ook in het parlementair werk een meerwaarde op.

Het **meten van effectieve impact** op korte termijn durft echter wel eens tegenvallen. De motivatie om dat systematisch te doen is dan ook niet zo sterk. De lange termijn-effecten zijn vaak groter maar zijn nog moeilijker te weten. Toch neemt de MiNa-Raad zich voor om ook dit beter te doen. Onze intentie is om een methode op maat uit te werken en zo de effectiviteit concreter in beeld te krijgen. Misschien krijgen we daar spijt van, maar dat bekijken we wel na 20 jaar MiNa-Raad.

Een belangrijke hefboom voor effectiviteit is **direct overleg** tussen de maatschappelijke actoren en de overheid. De sociaal-economische partners hebben daar met VESOC (het Vlaams Economisch en Sociaal Overleg Comité) een slagkrachtig vehikel voor. Vanuit milieuhoek is daar soms wel enige jaloezie merkbaar. Een pertinente vraag is dan ook of er geen behoefte is aan een MINOC: een Milieu- en Natuur Overleg Comité. Het kind mag ook een andere naam krijgen, maar u begrijpt de kern van de vraag: is een gestructureerd overleg tussen Vlaamse Regering en MiNa-Raad-partners over centrale milieuvraagstukken nuttig ? Ik lanceer het hier als een open vraag. Maar ik herinner nog eens aan de geciteerde VUB-studie die ook doorgedreven overleg tussen overheid en actoren bestempelde als een cruciale voorwaarde voor meer draagvlak.

En om af te ronden: ook **communicatie** is erg belangrijk voor dat draagvlak. Communicatie vanuit de overheid over haar beleid en de resultaten daarvan; en communicatie vanuit de actoren in de samenleving naar de overheid. Tweerichtingsverkeer dus. Het is duidelijk dat output die niet gecommuniceerd wordt, weinig impact heeft. Over de externe communicatie van de MiNa-Raad valt wellicht heel wat te vertellen maar ik neem aan dat we in de loop van deze dag nog enkele keren op dit aspect terugkomen. Ook de vernieuwing van onze website en huisstijl – toch centrale elementen van een communicatiestrategie – komen straks meer in detail aan bod.

Dames en heren,

U merkt het, er wachten de nieuwe MiNa-Raad **heel wat uitdagingen**. Maar de eerste waar we nu voor staan is de transitie naar de nieuwe strategische milieuadviesraad volgens de principes en regels van Beter Bestuurlijk Beleid. We hopen dat hier snel duidelijkheid over komt, niet alleen decretaal, maar ook op personeel, budgettair en logistiek vlak. Dit proces heeft de voorbije jaren veel tijd en energie opgeslorpt. Middelen die we uiteraard liever investeren in onze kerntaken.

In verband met deze BBB-processie zie ik ons soms als **safari**-reizigers op de Zambesi, enkele kilometers verwijderd van de Victoria-watervallen. Je laveert met je bescheiden kano tussen moerassige eilanden, verraderlijke zandbanken, nijlpaarden en krokodillen, jonge en oude. Het is voortdurend opletten om niet vast te geraken en om de gevaarlijkste plekken te vermijden. En tussen alle gevaren door hoor je het geluid van een gigantische waterval, maar je kan onmogelijk inschatten hoe ver die nog verwijderd is. Wie ooit de Victoria watervallen heeft gehoord, weet wat ik bedoel. Op dit moment neemt de stroomsnelheid duidelijk toe. De verwachting is dat de rivier na de waterval ruimer en veiliger zal zijn. De waterval zelf doorstaan geeft een kick, maar op de goede afloop is het nog even wachten.

Ik wil graag afsluiten met een **woord van dank** voor iedereen die de voorbije 15 jaar zijn of haar steentje heeft bijgedragen aan waar de MiNa-Raad nu staat. Raadsleden, Voorzitters en Ondervoorzitters van vroeger en nu; medewerkers en ex-medewerkers van het secretariaat: zonder hen was deze viering niet mogelijk geweest. Dankbaarheid daarvoor wordt vaak gevoeld, maar al te weinig uitgesproken. Daarom bij deze: namens de Raad, het secretariaat en mezelf: van harte dank daarvoor !

Rest mij nog om u allen veel plezier te wensen met het verdere verloop van deze feestelijke viering. Hopelijk is die niet alleen aangenaam voor jullie maar kunnen wij er ook wat uit leren om het de volgende 15 jaar nog beter te doen.

Bedankt voor uw aandacht !

Luc Goeteyn
Wvd. Directeur MiNa-Raad
25 april 2006