

De conceptnota m.b.t. de transversale beleidsnota

De toekomstverkenning en governance-aspecten bij de conceptnota m.b.t. de Transversale beleidsnota

Datum van goedkeuring	30 april 2015
Volgnummer	2015 009
Coördinator + e-mailadres	Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

De heer Geert Bourgeois
Minister-president van de Vlaamse
Regering en Vlaams minister van Bui-
tenlands beleid en Onroerend Erfgoed
Martelaarsplein 19
1000 Brussel

Datum **30 april 2015**

Uw referentie **KB20150303-1113**

Onze referentie **02/K2/2015/238**

Betreft **De toekomstverkenning en governance-aspecten bij de con-
ceptnota m.b.t. de Transversale beleidsnota**

Mijnheer de Minister-president,

- [1] Met veel belangstelling heeft de Raad kennis genomen van de conceptnota van de Vlaamse Regering, die het algemene kader bevat voor de totstandkoming van de transversale beleidsnota Vlaanderen 2050. Omdat heel wat van de (milieu-)uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat complex, moeilijk af te bakenen en systemisch van aard zijn, vergen ook zij een transversale en op de lange termijn gerichte aanpak. De Raad ondersteunt dan ook de opstart van het traject dat zal leiden tot een langetermijnstrategie en waardeert het dat zij als partner reeds in een vroeg stadium wordt betrokken en ook in de nabije toekomst zal worden betrokken.

In afwachting van de in het vooruitzicht gestelde overleggronde, wenst de Raad met dit briefadvies een eerste bijdrage te leveren tot de opmaak van de transversale beleidsnota.

Het briefadvies bevat twee luiken. In het eerste luik doet de Raad een aantal vaststellingen met bijbehorende aanbevelingen bij de uitgevoerde omgevingsanalyse. In het tweede luik gaat de Raad in op het governance-aspect van de transversale beleidsnota.

Omgevingsanalyse

- [2] **Selectie, afbakening en beschrijving van de megatrends.** De Raad meent dat het begrip "megatrend" in de geboden omgevingsanalyse een eerder compartimenteerde invulling heeft gekregen. Op p. 13 van de conceptnota stelt men respectievelijk "*demografische megatrends*", "*wetenschappelijke en tech-*

nologische megatrends", "*ecologische megatrends*", "*economische megatrends*", "*politieke en bestuurlijke megatrends*" en "*maatschappelijke megatrends*" te bestuderen. Het lijkt de Raad, gelet op het opzet van de transversale beleidsnota, minder aangewezen om een megatrend te typeren als zijnde verbonden aan een bepaald domein, en zo mogelijk ook slechts vanuit die welbepaalde invalshoek te beschrijven.

- [3] **Structuur en samenhang.** Binnen de afzonderlijke megatrends had op een meer gestructureerde wijze het onderscheid gemaakt kunnen worden tussen achtereenvolgens de beschrijvende kenmerken, de drijvende krachten en de gevolgen of manifestatievormen (toegepast op de Vlaamse context) van de betrokken megatrend. Op die manier hadden ook de dwarsverbanden tussen de trends (samenhang op het vlak van oorzaken en gevolgen) beter tot uiting kunnen komen. De Raad vraagt dan ook om tijdens het verdere traject bijzondere aandacht te besteden aan de aspecten structuur en samenhang. Dit zal helpen bij het in kaart brengen van de (transversale) beleidsopties en zal ook de evalueerbaarheid van de uitvoering van de langetermijnvisie ten goede komen.
- [4] **Megatrends en urgentie.** Vanuit zijn taakstelling, heeft de Minaraad de beschrijving en de analyse van de megatrends "*Druk op klimaat, hulpbronnen en het ecosysteem*" nader onderzocht. Als voorbeeld gaat de Minaraad in op de belangrijke megatrend "*Druk op klimaat*". De impact van deze megatrend laat zich vandaag reeds overal voelen en de intensiteit ervan zal in de toekomst toenemen. In de tekst wordt – zonder in te gaan op de mogelijke concrete gevolgen voor Vlaanderen – gesteld dat de broeikasgasemissies wereldwijd met 50 % zullen toenemen en dat de zeespiegel tegen 2050 met 10 cm zal stijgen. In tegenstelling tot de megatrendanalyses die recent in het kader van de Vlaamse en Europese milieurapportering¹ werden uitgevaardigd, wordt hierbij niet vermeld dat we ons momenteel op het pad bevinden van het meest ernstige van de door het "*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*" onderscheiden emissiescenario's, en wordt er niet ingegaan op wat de gevolgen hiervan zouden zijn. De Raad meent dat een dergelijke beperkte en fragmentarische beschrijving ertoe leidt dat er weinig tot geen notie van urgentie² toeschreven wordt aan de aan deze megatrends gekoppelde uitdagingen.

¹ - VMM (2014) Megatrends: ingrijpend, maar ook ongrijpbaar? Hoe beïnvloeden ze het milieu in Vlaanderen? MIRA Toekomstverkenning 2014, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst, hoofdstuk 2.5 - Klimaatverandering, pp. 76-89

- EEA, 2015, European environment — state and outlook 2015: Assessment of global megatrends, European Environment Agency, Copenhagen, chapter 9 - Increasingly severe consequences of climate change, pp. 85-92.

² Zo vallen er in de beschrijving van deze megatrend in de EEA- en VMM-megatrendrapporten, heel wat meer alarmerende geluiden te horen, die de beleidsmakers ertoe aansturen om dringend aanvul-

- [5] **Een optimistisch vooruitgangsbeeld.** In de conceptnota wordt *“een optimistisch vooruitgangsbeeld”* als één van de uitgangspunten voor de opmaak van de transversale beleidsnota naar voor geschoven. De Raad vermoedt dat dit optimistisch vooruitgangsbeeld eveneens als uitgangspunt werd genomen tijdens de opmaak van de omgevingsanalyse. Dit valt in het bijzonder op bij de geruststellende titelnamen en beschrijving van de trends *“Druk op materiële hulpbronnen maar uitzicht op alternatieven”*, *“Energie wordt slimmer geproduceerd, opgeslagen en verdeeld”*, *“Waterstress neemt toe maar is oplosbaar”*, *“Er kan genoeg voedsel zijn voor iedereen”* op p. 21 en 22 van de conceptnota.

Gelet op de huidige context waarbij we als gemeenschap reeds erg laat zijn in het formuleren van een toereikend antwoord op de klimaatopwarming, vraagt de Raad om heel voorzichtig om te springen met een dergelijke optimistische retoriek. Het hanteren van zo'n retoriek kan bij de bevolking verkeerdelijk de indruk wekken als zou alles vanzelf goedkomen – “men is er mee bezig”.

Met bovenstaande vaststelling wenst de Raad geenszins een pleidooi te houden voor pessimisme of gelatenheid, maar wel voor een goed geïnformeerd maatschappelijk debat, die de kwaliteit en de adequaatheid van de transversale besluitvorming ten goede zal komen.

- [6] **De rol van innovatie en technologie.** Aansluitend bij het vorige, stelt de Raad vast dat de beschrijving van de aan de trends gekoppelde uitdagingen, telkens wordt afgesloten met een verwijzing naar het probleemoplossend vermogen van de factor *“innovatie en technologie”*. Hoewel er voor deze factor onmiskenbaar een belangrijke rol is weggelegd in het licht van de benodigde duurzaamheidstransities, is het volgens de Raad voorbarig om deze in de fase van de omgevingsanalyse vaak als enige beleidsoptie naar voor te schuiven. De Raad pleit dan ook voor een voldoende brede en genuanceerde kijk op de inzet van de factor *“innovatie en technologie”*.

In de conceptnota wordt bij de beschrijving van de megatrend *“Druk op materiële hulpbronnen maar uitzicht op alternatieven”* kort aangestipt dat *“technologie helpt bij zuiniger gebruik, vervanging, hergebruik, meer efficiëntie, maar het kan niet alles oplossen”*. De Raad vraagt daarom om in het transversale beleidskader de optie technologie aan te vullen met andere beleidsmaatregelen, die zich in het algemeen zullen richten op het verduurzamen van productie- en consumptiepatronen.

Vermits het niet vanzelfsprekend is dat de factor technologie tijdig op de benodigde schaal de beoogde duurzaamheidsresultaten zal opleveren, is het voor de Raad belangrijk dat de inzet van deze factor – en bij uitbreiding van alle be-

lende structurele maatregelen te treffen op het vlak van mitigatie en adaptatie. Beide rapporten verwijzen hiervoor naar het meest recente rapport van het IPCC.

leidsmaatregelen – voldoende wordt aangestuurd, rekening houdende met de maatschappelijke context én met de urgentie van de (milieu)problemen die zich stellen. Hier is volgens de Raad een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. De Raad vraagt om in de transversale beleidsnota te verduidelijken welke bestuurskundige maatregelen genomen zullen worden, opdat het duurzaamheidspotentieel van de inzet van technologie ten volle kan worden benut.

Hierop aansluitend pleit de Raad ervoor om in de transversale beleidsnota de nodige aandacht te besteden aan het wegwerken van structurele barrières, die de opschaling van duurzame technologieën, van duurzame businessmodellen alsook van een brede maatschappelijke betrokkenheid belemmeren.

Tenslotte vraagt de Raad om bij de inzet van technologie aandacht te hebben voor mogelijke “lock-in”³ en “rebound”⁴-effecten. De opmaak van een transversale langetermijnstrategie, die meteen ook invulling zal geven aan de VSDO (zie verder), biedt hiertoe volgens de Raad een goede opportuniteit.

- [7] **Nood aan een volwaardig systeem van horizonsscanning.** Om ervoor te zorgen dat de gevolgde strategieën adequaat blijven in het licht van de grote ontwikkelingen die zich op wereldschaal afspelen, vraagt de Raad om – binnen het kader van de bredere opvolging en evaluatie van de invulling van de langetermijnvisie voor Vlaanderen – eveneens de ontwikkelingen van de onderkende megatrends zelf op een periodieke wijze te onderzoeken. De Raad onderschrijft hiermee de slotbeschouwing uit het MIRA-megatrendsrapport, met name dat de Vlaamse overheid nood heeft aan een volwaardig systeem van horizonsscanning om voeling te krijgen en te behouden met de complexiteit van megatrends en hun strategische implicaties voor het milieu – en bij uitbreiding de volledige samenleving – in Vlaanderen.

Governance

- [8] **Transversale beleidsnota als kapstok voor het langetermijnbeleid.** De Raad stelt vast dat de Vlaamse regering in de voorbije jaren diverse beleidsplannen heeft opgesteld of voorbereid, waarbij het vizier staat op 2050: het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Woonbeleidsplan Vlaanderen, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, enzovoort. Bij de advisering van deze beleidsplannen heeft de Raad opgemerkt dat het de plannen in het algemeen ontbreekt aan onderlinge samenhang. Gelet op het opzet van de opmaak van de transversale be-

³ Zo leden, zoals ook aangegeven wordt in de omgevingsanalyse, technologische innovaties er toe leiden dat de ontginningsbasis van fossiele brandstoffen wordt uitgebreid (naar schaliegas, teerzanden, olie-ontginning in de diepzee, enz.).

⁴ Zo kan innovatie bijvoorbeeld bijdragen tot een verhoogde hulpbronnenefficiëntie, maar kan het ook aanleiding geven tot een verhoogde consumptie ten gevolge van het goedkoper worden van de producten

leidsnota, vraagt de Raad om dit traject als opportuniteit aan te grijpen voor het verhogen van deze samenhang.

Gezien de aard van de maatschappelijke uitdagingen en de tijdshorizon waarbinnen de transitie zich horen te voltrekken, zal de transversale langetermijnvisie voldoende ambitieus moeten zijn. Bovendien zal de implementatie ervan gestoeld moeten zijn op concrete beleidsacties en -doelstellingen die gericht zijn op de korte en middellange termijn.

- [9] **Inbedding in de huidige beleids- en beheercyclus.** In de conceptnota wordt gesteld dat de ontwikkeling van het transversale langetermijnbeleid niet vertrekt van een wit blad. Meer specifiek wordt voor de periode tot 2020 gesteld:

“Vanuit een goed beeld op onze lange termijnambities ontwikkelen we een strategie voor de volgende decennia. Voor de (intussen) middellange termijn werken we verder aan de doelstellingen van het Pact 2020 en geven we een sterke invulling en opvolging van de Europa2020 strategie, de toekomstgericht Europese kerninitiatieven (vlaggenscheppen) en de door de EU geïdentificeerde aanbevelingen voor België. We evalueren de uitvoering van de doelstellingen.”

Verbonden met bovenstaande opmerking ondersteunt de Raad het voornemen tot inbedding van reeds bestaande transversale beleidsinitiatieven binnen de nieuwe langetermijnvisie en bijbehorende strategieën.

Voor de Raad is het op basis van de conceptnota nog niet helemaal duidelijk hoe deze positionering precies zal gebeuren. De Raad vraagt om bij deze inbedding voldoende aandacht te besteden aan de evaluatie en waar nodig actualisatie van de huidige transversale doelstellingen. Zo is het van belang dat ook de doelstellingen voor de periode tot 2020 reeds een duidelijke invulling geven aan de vooropgestelde langetermijnambities en dit voor elk van de weerhouden transitie (= *backcasting*).

- [10] **Invulling “Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO)”.** De Raad stelt vast dat de transversale beleidsnota ook zal gelden als de VSDO, zoals bedoeld in artikel 5 van het decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Omdat heel wat van de uitdagingen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt (gevolgen klimaatopwarming, mobiliteitsproblematiek, water- en luchtverontreiniging, grondstoffenschaarste, versnipperd ruimtegebruik, verlies aan natuur en biodiversiteit, ...) veroorzaakt worden door niet-duurzame productie- en consumptiepatronen die een transversale beleidsaanpak vergen, kan de Raad begrip opbrengen voor dit voornemen.

Voor de Raad is het belangrijk dat de langetermijnvisie, die in het kader van de transversale beleidsnota wordt opgesteld, rechtstreeks kan fungeren als een ambitieuze en duidelijke visie op duurzame ontwikkeling. Als basis voor de visievorming pleit de Raad daarom voor het uitgangspunt dat een gezonde eco-

nomie pas mogelijk is wanneer het omringende Ecosysteem Aarde ook naar behoren blijft functioneren. Dit vormde eveneens het uitgangspunt bij de visievorming in het kader van het huidige 7^{de} Milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot 2020: *“In 2050 leiden we een goed leven, binnen de ecologische grenzen van de planeet. [...]”*.

Omwille van het urgente karakter van de noodzakelijke transitie naar een duurzame samenleving, zal de Raad – vanuit zijn taakomschrijving opgenomen in het voormelde decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling – de invulling van de VSDO door de transversale beleidsnota met bijzondere aandacht volgen.

- [11] **Transitiemanagement: actoren en niveaus.** Om de verschillende deeltransities te bewerkstelligen, wordt in de conceptnota “transitiemanagement” als bestuursmodel naar voor geschoven. Zoals in eerdere adviezen (onder meer n.a.v. de vorige VSDO) werd aangegeven, ondersteunt de Raad de erkenning van en de keuze voor het transitiedenken.

Twee belangrijke kenmerken van transitiemanagement zijn een *multi-actor-* en *multi-level-*gerichte aanpak. Ook de specifieke rol van de overheid binnen het kader van de aansturing van de transities, verdient de nodige aandacht.

De ambitie tot een *multi-actor-*gerichte aanpak blijkt duidelijk op basis van de conceptnota. Enerzijds zullen alle relevante actoren actief betrokken worden bij de totstandkoming en de verdere uitwerking van de transversale beleidsnota (i.e. een participatieve besluitvorming). Anderzijds zou het werkprincipe van co-creatie centraal staan, waarbij in gedeeld eigenaarschap en op een dynamische wijze wordt samengewerkt rond een gezamenlijke langetermijnvisie. De Raad kan zich achter deze benadering scharen.

In het licht van de verdere uitwerking van de *multi-level-*gerichte aanpak, wenst de Raad het belang te benadrukken van een doordachte en samenhangende selectie van de korte-, middellange- en langetermijndoelstellingen (met bijbehorende indicatoren). Gelet op de sterke wisselwerking tussen de ontwikkelingen die zich afspelen op de verschillende niveaus (zowel qua schaal, ruimte als tijd), zal dit de evalueerbaarheid van de strategieën verhogen en hierdoor de snelheid van het doorbreken van de transities.

- [12] **Transitiemanagement en de rol van de overheid.** Over de rol van de overheid in het aansturen van transities bestaan er verschillende visies. Zonder vooruit te willen lopen op de uitwerking van het zesde hoofdstuk van de transversale beleidsnota, lijkt het er nu op dat er voor een eerder “egalitaire” invulling wordt gekozen, waarbij de overheid optreedt als slechts *“een speler in een platform voor gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid”*, vooral faciliteert en zich vervolgens terughoudend opstelt, waardoor de nodige ruimte wordt gelaten aan het vrije initiatief.

Hoewel een dergelijke gerichtheid op samenwerking cruciaal is, neemt dit volgens de Raad niet weg dat de overheid in feitelijke transitie dikwijls een proactieve en leidende rol hoort op te nemen. Meer specifiek is het nodig dat de overheid erover waakt dat de inzet van de beleidsinstrumenten (waaronder technologie) gebeurt vanuit de maatschappelijk gedragen context en dat hierbij het verkozen langetermijnperspectief, het behalen van de vooropgestelde resultaten en het creëren van de nodige investeringszekerheid wordt gegarandeerd.

De nadere invulling van de rol van de overheid (alsook van die van de overige actoren) zal variëren naargelang de fase van de transitie. Zo kan de overheid in de voorontwikkelingsfase het meest effectief ingrijpen. Tijdens deze fase is het belangrijk dat de overheid inzet op variatie, kansen biedt aan strategische niches, experimenten mogelijk maakt, leerprocessen stimuleert en op proactieve wijze barrières wegwerkt. Ook in de latere fasen van een transitie is een actieve rol van de overheid belangrijk. Hierbij spitsen de kerntaken van de overheid zich achtereenvolgens toe op het bewaren van het gecreëerde momentum (*take-off*-fase), het richting geven aan lopende ontwikkelingen (acceleratiefase) en het voorkomen van een terugval (stabilisatiefase) (Jones & De Meyere, 2009).

Het streven naar een optimale aansturing van de verschillende transitieën, vergt volgens de Raad dan ook een permanente evaluatie van de rolverdeling tussen de verschillende actoren.

VOKA, UNIZO en Boerenbond onthouden zich bij dit advies, omdat zij betrokken zijn in vergelijkbare adviesactiviteiten bij andere adviesraden.

Hoogachtend,

Iris Penninckx,
voorzitter