

Aanzet voor een debat over de toekomst van de milieubeleidsplanning

Peter Van Humbeeck, SERV

In hun algemene beoordeling over het ontwerp van minaplan 4 (milieubeleidsplan 2011-2015) hebben de SERV en de Minaraad aangegeven dat de praktische betekenis en beleidsmatige meerwaarde van het voorliggende plan zeer beperkt is, zowel voor de administratie en de politiek als voor de doelgroepen. Nochtans is en blijft milieubeleidsplanning belangrijk voor SERV en Minaraad. Daarom pleiten de raden opnieuw nadrukkelijk voor een fundamenteel debat over de toekomstige rol van een milieubeleidsplan.

Hierna geef ik daartoe alvast een aanzet en geef ik enkele nog onafgewerkte analyses en ideeën voor dat debat.

Daarbij moet het duidelijk zijn dat de problemen de planningsgroep binnen LNE niet ten kwade kunnen worden geduid. Zij moeten werken binnen de kaders en randvoorwaarden die politiek worden bepaald. Bovendien is een aantal problemen zoals de verkokerde beleidsplanning structureel en generiek van aard. Ze vergen dan ook oplossingen op niveau van de hele Vlaamse overheid.

Eerder vastgestelde problemen met milieubeleidsplannen

SERV en Minaraad wijzen al meer dan 10 jaar in hun adviezen op belangrijke problemen met de milieubeleidsplannen. In hun gezamenlijk advies uit 2007 over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010 werden ze nog eens samengevat. We hernemen hierna enkele op hoofdlijnen:

- De Vlaamse overheid heeft in het recente verleden een ruim assortiment aan **overkoepelende strategische toekomstplannen** opgesteld. Het betreft plannen die de beleidsdomeinen overstijgen en die een antwoord moeten bieden op grote uitdagingen die ons te wachten staan binnen een tijdspanne van een decennium of langer. Voorbeelden zijn Vlaanderen – Europa 2002, Kleurrijk Vlaanderen en de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (goedgekeurd in 2006). Deze plannen hebben meestal geen juridische basis (een in regelgeving vastgelegd besluitvormingsproces en richtinggevend kader). Dikwijls sluiten deze initiatieven niet goed aan bij de klassieke beleidsdocumenten zoals het regeerakkoord, de beleidsnota's of al bestaande decretaal vastgelegde planningsprocessen. Ook verschillen de overkoepelende plannen onderling sterk, onder meer voor wat betreft de inhoudelijke reikwijdte en de achterliggende motivatie om ze op te

stellen. De hiervoor opgesomde knelpunten verklaren mee waarom deze plannen lang niet altijd het einde van een legislatuur overleven.

- In het **milieubeleid bestaan nog altijd twee verschillende systemen van strategische planning naast elkaar** die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Enerzijds is er het decretale milieuplanningssysteem dat specifiek is voor het beleidsdomein LNE en dat in belangrijke mate het werk is van de administratie. Anderzijds is er het generieke systeem met het tussen de regeringspartijen gesloten regeerakkoord en de daaropvolgende beleidsnota's en beleidsbrieven die op basis van het reglement van het Vlaams Parlement worden opgesteld door alle ministers. De grote verschillen tussen de systemen en de betrokken actoren zorgen voor belangrijke afstemmingsproblemen en veroorzaken ook besluitvormingsproblemen in het systeem van de milieuplanning. Een voorbeeld daarvan is dat de timing waarop de verschillende documenten in de twee systemen tot stand komen niet gesynchroniseerd is. Ook is er kritiek op de beperkte waarde van de participatie in het kader van de weinig sturende milieuplanning en bij uitbreiding over de mogelijkheden tot participatie bij het uitstippelen van het milieubeleid. De afstemming van milieuplanningscyclus op de legislatuurperiode biedt mogelijkheden voor verbetering, maar er blijven belangrijke vragen bestaan. Omdat het politiek onderhandelde regeerakkoord doorgaans beknopt is over het milieubeleid volstaat het niet als politieke insteek voor een eveneens legislatuuroverspannende milieuplanning. Hoewel de jaarlijkse documenten - het milieujaarprogramma en de ministeriële beleidsbrief - sterk overlappen qua doelstelling en inhoud, zijn het tot nader order twee verschillende documenten. Ook de organisatie van de overheid, met onder meer de verhouding kabinet – departement – agentschappen, speelt een rol bij de mogelijkheden van de actoren om via planning de werking van de overheid aan te sturen.
- Er zijn problemen met de afstemming tussen de milieuplanning en de **talrijke plannen waarin de strategie, doelstellingen en instrumenten voor onderdelen van het milieubeleid** worden vastgelegd (bv. de uitvoeringsplannen in de afvalstoffensector, het klimaatplan, reductieplannen). Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voorziet op papier in een hiërarchie. Om de vijf jaar wordt een milieubeleidsplan vastgesteld. Elk jaar wordt een milieujaarprogramma opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Specifieke uitvoeringsplannen kunnen het milieubeleidsplan op onderdelen verder concretiseren en verfijnen. De praktijk is anders. Het vorige milieubeleidsplan was voor vele onderdelen weinig meer dan een samenvatting en bundeling van de inhoud van de uitvoeringsplannen.
- **BBB** introduceert nieuwe sturingsmogelijkheden. Het betreft bijvoorbeeld de beheersovereenkomsten die moeten worden afgesloten tussen de Vlaamse Regering en het hoofd van een agentschap. Als het Comptabiliteitsdecreet in werking treedt ontstaan er

wellicht bijkomende sturingsmogelijkheden. Het is niet duidelijk hoe deze nieuwe sturingsmogelijkheden zich verhouden tot de al bestaande.

- De milieuplanning is nog te veel gericht op de opmaak van documenten en te weinig op het **proces van planning** zelf als een proces van visievorming, besluitvorming en aansturing. Hiërarchische sturing door de overheid heeft belangrijke beperkingen. Er is meer interactieve beleidsontwikkeling nodig, met een grotere betrokkenheid van politieke actoren, andere beleidssectoren en doelgroepen. Interactie tussen de verschillende actoren is nodig voor het faciliteren en versnellen van de nodige leer- en veranderingsprocessen. Andere beleidssectoren moeten bij de opmaak van een milieubeleidsplan betrokken worden om te komen tot daadwerkelijke integratie van milieuaspecten in de besluitvorming op andere beleidsterreinen en omgekeerd
- Het milieubeleidsplan geeft te weinig sturing aan de **interne overheidsprocessen**. Daarvoor is het te veel een inventaris en duidt het te weinig de prioriteiten, acties en verantwoordelijken aan binnen de administratie. Het plan is voor doelgroepen en andere actoren niet selectief genoeg in het aanduiden van de grote lijnen en prioriteiten van het Vlaamse milieubeleid. Soms is het plan ook te weinig concreet, bv. wat de operationele doelstellingen betreft.
- Dikwijls bevatten plannen geen informatie over **de kosten en de financiering van de maatregelen**. Dit is ook het geval met het oorspronkelijke MINA-plan 3 en de voorliggende actualisatie. Dat maakt het onmogelijk om in te schatten in welke mate het voorgenomen (milieu)beleid budgettair een haalbare kaart is en of op dat vlak de juiste prioriteiten worden gesteld.

Waarom voldoet het minaplan 4 niet?

Het ontwerpplan slaagt er volgens de raden niet in de drie expliciet door de Vlaamse regering zelf vooropgestelde doelstellingen te realiseren:

- het bevorderen van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen;
- het bieden van een kader van waaruit samenwerking kan ontstaan met de ministers bevoegd voor andere beleidsdomeinen dan leefmilieu en natuur en met de andere administraties;
- het verschaffen van duidelijkheid aan derden over het beleid dat ze in de planperiode mogen verwachten.

Dat wordt hierna toegelicht, te beginnen bij de laatst vermelde doelstelling.

Verschaft het plan duidelijkheid aan derden over het beleid dat ze in de planperiode mogen verwachten?

Verschaft het ontwerpplan duidelijkheid over het milieubeleid dat de doelgroepen in de planperiode mogen verwachten? De raden menen van niet. Omwille van de inhoud van het plan, maar misschien nog meer omwille van de onduidelijke status van het milieubeleidsplan. Immers: het ontwerpplan maakt geen keuzes, het heeft een hoog “doelstellingengehalte”, en het bevat geen “governance” luik (zie deel X voor meer toelichting).

Bovendien zijn er ook tal van andere plannen naast het milieubeleidsplan. Zo is er het Pact 2020, Vlaanderen in Actie en het Werkgelegenheids- en Investerings-Programma (WIP), en loopt er momenteel een advies- en consultatieprocedure over een ontwerp van Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (VSDO) en over het Vlaams hervormingsprogramma Europa 2020. Bovendien zijn er tal van andere (ontwerpen van) strategische beleidsdocumenten, plannen en programma's die duidelijke linken vertonen met de doelstellingen en onderwerpen van het milieubeleidsplan¹. Alleen al in het ontwerp minaplan zelf is sprake van meer dan 30 actieplannen en –programma's die zullen worden opgemaakt voor de uitvoering ervan. Dat creëert niet enkel een coördinatieprobleem, maar zaait ook verwarring over wat nu werkelijk telt. Het resultaat is immers een stapel aan beleidsplannen die met de beste bedoelingen zijn opgemaakt, maar die in werkelijkheid zorgen voor veel dubbel werk, een grote overhead, herhalingen, soms tegenstrijdigheden en die verwarring zaaien over wat nu daadwerkelijk gaat uitgevoerd worden². Vaak blijft dan ook de correcte uitvoering van de beleidsplannen achterwege, omdat de instanties die instaan voor de uitvoering uiteindelijk met een diarree aan 'doelstellingen', 'prioriteiten', 'sleutelprojecten' ed uit de verschillende beleidsdocumenten worden geconfronteerd. Ter illustratie: in het Pact 2020 staan 20 (meervoudige) doelstellingen centraal; in ViA werden 7 doorbraken geformuleerd, 88 strategische doelstellingen opgesteld en 335 sleutelprojecten uitgewerkt; de (ontwerp) VSDO bevat eveneens een 80-tal doelstellingen in 12 clusters en 82 prioritaire beleidsopties; het (ontwerp) milieubeleidsplan bevat 8 prioritaire onderwerpen (die in feite het hele milieubeleid omspannen), een 60-tal doelstellingen en 43 nieuwe “maatregelenpakketten”, het (ontwerp) meerjarenprogramma voor een slagkrachtige overheid bevat 9 sleutelprojecten, 17 organisatiebrede projecten, 19 beleidsdomeinoverschrijdende projecten en een 150-tal beleidsdomein- en entiteitsspecifieke projecten enz... Die moeten allemaal moeten worden uitgevoerd bovenop de bestaande taken en het lopende beleid, meestal binnen de reeds toegekende werkingsmiddelen. Finaal weten

¹ Concreet kan worden verwezen naar het bijvoorbeeld het regeerakkoord, de beleidsnota's, het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, het mobiliteitsplan, het klimaatbeleidsplan, het beleidsplan ruimte (ruimtelijk structuurplan Vlaanderen), de stroomgebiedbeheersplannen enz.

² Een voorbeeld: op het vlak van efficiëntie en effectiviteit (het 8e prioritaire onderwerp van het minaplan 4) ligt wat de milieuwetgeving betreft in bv. ViA, het WIP en het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid de klemtoon op versnelling en vereenvoudiging van investeringsprojecten en in het minaplan 4 op evaluatie van subsidies (p. 7-8).

beleidsmakers soms zelf niet meer wat er in de plannen staat, en krijgt het beleid daardoor ook “à la minute” vorm los van wat er in plannen staat³.

Het voorgaande doet vragen rijzen naar de politieke betekenis en gedragenheid van het plan, en nog meer naar de mate waarin het milieubeleidsplan werkelijk structurerend zal zijn voor de beleidspraktijk.

Biedt het plan een kader van waaruit samenwerking kan ontstaan met de ministers bevoegd voor andere beleidsdomeinen dan leefmilieu en natuur en met de andere administraties?

Het ontwerp milieubeleidsplan werd volgens de nota aan de Vlaamse regering en overeenkomstig art. 2.1.8 van het DABM opgemaakt door het planningsteam binnen LNE, het overlegorgaan van de leidende ambtenaren van het departement LNE en de openbare milieu-instellingen (ANB, INBO, OVAM, VLM en VMM). In het ontwerp Minaplan 4 wordt verder terecht gesteld dat het milieubeleid de andere beleidsdomeinen nodig heeft bij de realisatie van de diverse (milieu)doelstellingen. Daarom is voorzien dat de voltallige Vlaamse regering het milieubeleidsplan zal vaststellen (“Het is niet uitsluitend de minister van Leefmilieu die zich engageert, maar elk lid van de Vlaamse regering voor wat betreft zijn/haar bevoegdheidsdomein”).

Indien men echter de medewerking en het engagement van de andere beleidsdomeinen wenst bij de uitvoering van het plan, is het nodig dat die zich mee eigenaar kunnen voelen van het milieubeleidsplan, en dus (kunnen/willen/moeten) meewerken aan de opmaak van het plan zelf.

Die behoefte aan samenwerking vanaf een vroege fase van de beleidsvoorbereiding is zelfs nog groter dan het milieubeleidsplan aangeeft. Veel maatschappelijke uitdagingen zijn immers beleidsdomeinoverschrijdende problemen en vergen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen en dus geïntegreerd beleid waarbij niet enkel milieudoelstellingen maar ook andere doelstellingen samen voorop staan. Problemen effectief en efficiënt oplossen vergt een overheid

³ Een recent voorbeeld: Het Vlaams luik voor het nationale actieplan voor hernieuwbare energie (VR 2010 1607 MED.0392BIS) vermeldt dat bedrijven kunnen genieten van ecologiesteun voor investeringen in de opwekking van energie op basis van hernieuwbare energiebronnen: “de subsidie bedraagt voor kleine en middelgrote ondernemingen maximaal 40% en voor grote ondernemingen maximaal 20%. De toelaatbare meerkost is variabel naargelang de technologieën: 10% voor windturbines (meer dan 1,5 MW); 50% voor productiecentrales op basis van biomassa, biogas en warmtekrachtkoppeling; 10% voor fotovoltaïsche zonnepanelen.”

Op nota bene dezelfde vergadering van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 werd een ontwerp van besluit goedgekeurd dat de ecologiesteun wijzigt (VR 2010 1607 DOC.0620) en dat volledig in tegenspraak is met het actieplan voor hernieuwbare energie. Art. 15 van het besluit bepaalt immers: “Fotovoltaïsche systemen zijn uitgesloten van ecologiesteun. Technologieën die in aanmerking komen voor warmtekrachtcertificaten komen niet in aanmerking voor ecologiesteun. Technologieën die in aanmerking komen voor steunverlening via groenestroomcertificaten, komen slechts in aanmerking als de onrendabele top van de technologie zonder ecologiesteun boven de marktprijs voor groenestroomcertificaten ligt”.

die vanuit maatschappelijke vraagstukken (zoals milieuproblemen) redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Met andere woorden: een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. Ook vanuit de lokale besturen wordt meer en meer verwacht dat zij zoveel als mogelijk geïntegreerd worden aangestuurd door de Vlaamse overheid.

In de praktijk zijn er door het planningsteam binnen LNE met wisselend succes contacten gelegd met andere beleidsdomeinen en werd het ontwerpplan dus breder voorbereid dan in de nota aan de Vlaamse regering vermeld.

Toch stelt het Minaplan 4 op dit vlak sterk teleur. Het getuigt nog steeds van een verkokerde aanpak van de beleidsplanning (zie ook deel X van dit advies). In die zin is het uitgangspunt of de vraagstelling volgens de raden verkeerd. Het milieubeleidsplan moet volgens de raden niet zozeer vanuit LNE “een kader bieden van waaruit samenwerking kan ontstaan met de ministers bevoegd voor andere beleidsdomeinen dan leefmilieu en natuur en met de andere administraties”. De samenwerking moet immers niet ontstaan na de opmaak van het milieubeleidsplan. Het plan moet het resultaat zijn van die samenwerking.

Ook inhoudelijk leest het ontwerpplan op veel vlakken als een wensenlijst vanuit de milieuadministratie naar andere beleidsdomeinen toe, zonder dat duidelijk is of die daar achter staan en zich erachter willen zetten, mensen en middelen voor zullen vrijmaken enz. In sommige gevallen is het zelfs nu al duidelijk dat dit niet het geval is (bv. tariefzetting rekeningrijden). Van brede gedragenheid binnen de Vlaamse overheid lijkt dus geen sprake.

Meer fundamenteel is er geen gedeeld toekomstperspectief voor Vlaanderen over de verschillende beleidsdomeinen heen. Iedere beleidssector (milieu, mobiliteit, ruimtelijke ordening, economie...) hanteert zijn eigen horizons en scenario's. De plannen komen ook op een ander moment tot stand, met andere personen, via andere processen, met andere referentiekaders. Dit heeft tot gevolg dat de verschillende beleidsplannen onderling onvergelykbaar worden en mogelijk zelfs tegenstrijdige uitgangspunten hanteren. De verschillende beleidsdomeinen met hun administraties, EVA's en IVA's zijn te veel eilanden en de noodzakelijke bestuurlijke netwerken en structuren voor samenwerking en beleidscoördinatie rond het milieubeleidsplan zijn quasi onbestaande. Dit is uiteraard niet enkel het geval voor het milieubeleid of het milieubeleidsplan, maar in feite voor alle beleidsdomeinen.

Bevordert het plan de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen

Via het milieubeleidsplan de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen bevorderen, vergt een periodiek **evaluatie- en analyseproces**.

Dit proces lijkt gebrekkig te zijn gevoerd. Er is – ondanks de inspanningen van de milieurapportage in MIRA - aan het ontwerpplan geen grondig en diepgaand reflectieproces gebaseerd op **toekomstverkenningen en beleidsevaluaties** vooraf gegaan. Het ontwerpplan bevat wel een hoofdstuk dat ingaat op enkele mogelijke beleidsscenario's⁴, maar het is niet duidelijk wat precies de bedoeling is van de bespreking van die scenario's aangezien er in de rest van het plan niets mee werd gedaan. In het hoofdstuk doelbereik milieubeleid 2003-2010 wordt wel gerapporteerd over de behaalde resultaten in de periode tot 2010, maar doelbereik zegt nog niets over de effectiviteit van het milieubeleid.⁵ Evaluaties van het gevoerde beleid ontbreken grotendeels.

Ook de **betrokkenheid van de stakeholders** is minimaal geweest. De doeltreffendheid, de doelmatigheid en de interne samenhang van het milieubeleid vergroten, vergt nochtans dat de nodige publieke debatruimte wordt gecreëerd om het beleid te evalueren en te verbeteren. Daarom hadden de raden er in eerdere adviezen voor gepleit om het voorliggende milieubeleidsplan goed voor te bereiden, en om via een 'startnota' de nodige transparantie en vroege betrokkenheid te verzekeren⁶. Maar dat is in de praktijk niet gebeurd⁷. De raden en stakeholders zijn wel betrokken geweest in het opmaakproces, maar vooral in het kader van een algemene bevraging over de meningen en verwachtingen m.b.t. de milieubeleidsplanning. Bovendien werd finaal - wanneer wordt gekeken naar het voorliggende ontwerpplan – niet zo veel met de opmerkingen van de raden gedaan aangezien de vastgestelde tekortkomingen en knelpunten er vandaag nog altijd zijn.

Dat er aan het milieubeleidsplan geen grondig evaluatie- en analyseproces ten grondslag ligt, is ook te merken aan het plan zelf. Het plan mag dan technisch redelijk goed zijn uitgewerkt. Het wordt vooral gebruikt om allerlei doelstellingen en afspraken te bundelen die elders reeds

⁴ De tekst is vooral een poging om de 4 GEO-scenario's van UNEP enigszins te vertalen naar Vlaanderen. De toekomstverkenningen van MIRA en NARA krijgen verrassend genoeg minder aandacht.

⁵ Doelen kunnen immers wel of niet worden bereikt ondanks het gevoerde beleid, bv. door de ontwikkeling van de economie, de evolutie van de brandstofprijzen, de weersomstandigheden enz.

⁶ Zie het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad over SERV en Minaraad Advies van 8 en 12 november 2007 over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010. Daarin vroegen de raden om de overgangperiode die ontstaat door de verlenging van het MINA-plan 3 tot 2010 optimaal te benutten voor een goed planningsproces waarin zoveel mogelijk de resterende knelpunten worden aangepakt. "De overheid moet vooraf goed nadenken over de werkwijze die ze zal volgen om dit plan op te maken en over de inhoudelijke planopbouw. (...) De adviesraden vragen dat de overheid de resultaten van deze oefening uitschrijft in een startdocument voor de opmaak van het plan. Dit document zou – in tegenstelling tot het voorliggende actualisatiedocument - een goede basis zijn voor een discussie met het middenveld over de voorbereiding van het volgende plan." Deze vraag werd nadien herhaald in het advies van de Minaraad over de voorbereiding van MINA 4: "De overheid moet de werkwijze die ze zal volgen om dit plan op te maken, alsook de inhoudelijke planopbouw, uittekenen in een startdocument dat als basis dient voor een discussie met het middenveld over de voorbereiding van het volgende plan."

⁷ De minister van leefmilieu stelde in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement van 27 november 2008 nochtans: "De voorbereidingen voor het opstellen van het MINA-plan 4 zijn gestart in 2008, maar de klemtoon ligt in 2009. In 2008 werd als eerste stap een startdocument opgemaakt dat aan de Milieu- en natuurraad (Minaraad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) werd voorgelegd." Die startnota werd echter niet aan de raden bezorgd.

zijn opgenomen: in het pact 2020/ViA, in het regeerakkoord, in de beleidsnota.... Het plan neemt dus grotendeels over wat elders al geschreven of beslist werd. Het komt gewoon naast en bovenop een heleboel andere plannen en beleidsdocumenten op verschillende niveaus. Er is in het ontwerpplan geen heldere lijn merkbaar van evaluatie-probleemanalyse-doelformulering-beleidsbepaling-acties-uitvoering-monitoring-evaluatie. Dat betekent dat de beleidsmatige meerwaarde van dit Minaplan 4 om de effectiviteit en efficiëntie van het milieubeleid te verbeteren beperkt is. Het milieubeleidsplan wordt niet gebruikt om een grondig debat- en reflectieproces op te zetten rond het te voeren milieubeleid.

Ideeën voor de milieubeleidsplanning

Uit het voorgaande mag niet worden afgeleid dat de raden milieubeleidsplanning niet meer belangrijk zouden vinden. Het tegendeel is waar. Wel zijn zij van oordeel dat het voorliggende milieubeleidsplan weinig meerwaarde heeft. Volgens de raden is er nood aan verdere verbeteringen van de milieubeleidsplanning, die rekening houden met de gewijzigde noden en omstandigheden sinds het ontstaan van de milieubeleidsplanning in Vlaanderen aan het eind van de jaren '80 - begin jaren '90 van de vorige eeuw.

Het vertrekpunt van de raden is de **dynamiek** die in verschillende afzonderlijke milieuthema's bestaat. Voor het klimaatbeleid, het waterbeleid, het afvalstoffenbeleid, het luchtmissiebeleid, het mestbeleid, het REG-beleid, het milieuhandhavingsbeleid enz. zijn er sinds de periode van het eerste Vlaamse milieubeleidsplan afzonderlijke plannen en planprocessen ontstaan, met deels andere kaders, aparte procedures op andere momenten, met een andere timing, andere betrokkenen enz. Daarnaast wordt er - ook voor thema's waarvoor er geen formeel planningsproces bestaat - stilaan transparanter en planmatiger gewerkt met vroege inspraak en betrokkenheid van stakeholders via groenboeken/witboeken, RIA's of conceptnota's.

Dat is goed. Het laat toe dat de beleidsvoorbereiding en debatten gefocust gebeuren, en worden afgestemd op maat van de problematiek en de betrokken stakeholders. Het niveau van de voormelde "sectorale thema's" is het juiste niveau om de beleidsvoorbereiding en het maatschappelijke debat te voeren over de aangewezen doelstellingen, aanpak en instrumenten. Het is ook op dat niveau (en niet op niveau van het milieubeleids*plan*) dat de meeste van de functies van milieubeleids*planning* primair worden vervuld: het bevorderen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid het milieubeleid, het verschaffen van duidelijkheid aan derden over het beleid dat ze mogen verwachten, het organiseren van samenwerking met stakeholders en andere beleidsdomeinen.

Er is echter lang door velen gedacht dat het milieubeleidsplan zoals het traditioneel wordt gezien het kloppend hart van het milieubeleid moet zijn: het kadergevende, strategische plan van waaruit de slagaders vertrekken die de sectorale plannen moeten voeden en waarnaar alle sectorale plannen en initiatieven binnen en buiten het beleidsdomein LNE zich moeten richten.

Dat is ook zo decretaal geregeld. Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voorziet op papier in een duidelijke hiërarchie. Om de vijf jaar wordt een milieubeleidsplan vastgesteld. Elk jaar wordt een milieujaarprogramma opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Specifieke uitvoeringsplannen kunnen het milieubeleidsplan op onderdelen verder concretiseren en verfijnen.

De realiteit is anders, en dat kan ook niet anders. Het is gewoon ondoenbaar en onwenselijk dat alle strategische discussies over doelstellingen, aanpak en instrumenten rond alle milieuthema's op één moment zouden gebeuren, via één procedure, via één document. Het debat over het te voeren waterbeleid bijvoorbeeld moet kunnen gebeuren met de stakeholders en actoren uit het waterbeleid (CIW, bekkenraden enz.), op het moment dat de waterbeleidsnota, stroomgebiedsbeheersplannen, uitvoeringsplannen ed. volgens de timing van de kaderrichtlijn water worden voorbereid. Het gaat hier om (grotendeels) andere actoren, andere processen en andere momenten dan bijvoorbeeld bij het debat over het te voeren klimaatbeleid, NEC-emissiereductiebeleid, milieuhandhavingsbeleid enz. Soms kan het ook niet anders, doordat Europa die andere kaders, procedures en tijdschaal oplegt. Een centraal milieubeleidsplan dat het kader vormt waarnaar alle sectorale plannen en initiatieven zich moeten richten, belemmert bovendien de dynamiek in de afzonderlijke beleidssectoren in plaats van die te ondersteunen. Zo'n milieubeleidsplan wordt trouwens net omwille van die dynamiek snel ingehaald door de praktijk en is bijgevolg meestal kort na de inwerkingtreding ervan al voorbijgestreefd⁸.

Dit vertrekpunt dat de dynamiek zich situeert die in verschillende afzonderlijke milieuthema's, en dat dat een normale en goede zaak is, betekent wellicht een *Copernicaanse omwenteling* in de geesten: het milieubeleid draait in realiteit *niet* rond het milieubeleidsplan, en zal dat ook nooit doen. Het milieubeleidsplan was ooit bedoeld als de hoogmis van het milieubeleid, maar intussen is de kerk leeg gelopen.

Bijgevolg moet worden bekeken welke nuttige rol de centrale milieubeleidsplanning kan hebben. Volgens de raden moet de milieubeleidsplanning moet (opnieuw?) een regiefunctie opnemen en veel meer doen dan louter overnemen wat er in de context van die sectorale beleidsthema's gebeurt of werd beslist. Een **regiefunctie** betekent uitdrukkelijk *niet* dat het milieubeleidsplan de beleidsdiscussies die in de sectorale beleidsthema's plaatsvinden moet overdoen. Wel:

⁸ Deze problematiek is vergelijkbaar met die in de Ruimtelijke Ordening, waar die zich in alle scherpheid manifesteert: door de accentverschuiving van structuur*planning* naar structuur*plan* en specifiek de juridisch-procedurele decretale verankering ervan, ging een deel van het strategische karakter van de structuurplanning – het cyclische en continue werken aan een langetermijnvisie op ruimtelijke ontwikkeling – verloren. Een herziening en actualisering van een ruimtelijk structuurplan gaat sindsdien gepaard met een tijdrovende besluitvormingsprocedure waardoor het inspelen van het ruimtelijk beleid op nieuwe ontwikkelingen aanzienlijk wordt bemoeilijkt. Verder zorgt ook de strikt vastgelegde relatie tussen structuur- en uitvoeringsplannen voor zware en voortdurende plan- en planwijzigingsprocessen, die zelfs voor onbetwiste wijzigingen lang duren. Zoals gesteld in eerdere adviezen van de SERV, dienen structuurplannen strategische beleidsdocumenten te zijn, waarin naast een robuuste visie op lange termijn duidelijke keuzes naar voor worden geschoven voor een legislatuur. Dit betekent dat een structuurplan meer selectief moet worden ingevuld met thema's die urgent zijn voor de komende periode, en niet langer bindende bepalingen moeten bevatten of meer open bindende bepalingen. In deze rol blijven structuurplannen een belangrijk instrument en kunnen ze beter inspelen op de snelle maatschappelijke wijzigingen die vandaag aan de orde zijn omdat ze niet vasthangen aan disproportionele procedures.

(1) dat er vanuit de centrale milieubeleidsplanning voor wordt gezorgd dat die **sectorale plannings- en beleidsprocessen goed lopen** en een aantal gemeenschappelijke basiskennmerken vertonen. De raden denken dan aan zaken als integraal- en langetermijndenken (duurzame ontwikkeling), tijdige participatie en voortdurende betrokkenheid van alle relevante stakeholders, goede onderbouwing door langetermijnvisievorming, integrale ex ante effectanalyse en ex post evaluatie, enz. Het komt er dus op neer om de belangrijkste milieubeleidsprocessen te inventariseren en te verbeteren.

Daaraan is veel behoefte. De vaststelling is immers dat er een grote kloof is tussen de vrij sterk uitgebouwde inspraakmogelijkheden van strategische adviesraden en stakeholders rond plannen met het hoog doelstellingengehalte zoals het milieubeleidsplan, en de zeer beperkte transparantie, inspraak en betrokkenheid bij de discussies over de concrete vormgeving van het beleid. Concreet komen in het milieubeleidsplan vaak min of meer dezelfde passages uit verschillende andere “plannen” terug (bv. VSDO, milieubeleidsplan, klimaatbeleidsplan, beleidsnota, beleidsbrief...) en beperken die passages zich vaak tot het aangeven van doelstellingen (meer hernieuwbare energie, een Vlaams energiebedrijf oprichten...) of de aankondiging dat er een actieplan zal worden opgesteld (een actieplan hernieuwbare energie, een actieplan energie-efficiëntie, een energierenovatieprogramma, een NEC-reductieprogramma...). Over die actieplannen is er vaak geen of veel minder transparantie, inspraak en betrokkenheid. Die inspraak is er pas veel later, bij de “implementatie”, op het moment van de advisering door strategische adviesraden over de concrete maatregelen en instrumenten die zijn opgenomen in ontwerpregelgeving, na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering. Voor de stakeholders die op dat moment pas worden betrokken en moeten adviseren gaat het echter niet om implementatie maar om essentiële beleidskeuzes die voordien niet werden overlegd via betrokkenheid bij de uitwerking van die actieplannen, RIA's, conceptnota's enz., met wederzijdse frustratie bij politiek en adviesraden voor gevolg.

De raden wijzen terzake naar het pleidooi van de SERV om voor alle belangrijke beleidsbeslissingen een zgn. 'roadmap' op te stellen dat de belangrijkste stappen in het voorgenomen beleidsvoorbereidings- en besluitvormingstraject plant en kenbaar maakt. Tevens kan worden verwezen naar de aanbevelingen van de zgn. commissie Berx die pleit voor versterking van de professionalisering van de (beleids)processen via professionele standaarden, standaardmethoden, draaiboeken en kwaliteitssystemen, vergroten van het lerend vermogen, en aan dat alles gerelateerde evaluatie. De uitbouw van professionaliteit moet volgens die Commissie gebeuren op twee niveaus: voor het management in processen eens ze bezig zijn (het 'dagelijkse werk') en voor het management of de vormgeving van processen (kennisbasis voor goede procesarchitectuur).

Een aanknopingspunt in het Minaplan 4 zelf is alvast waar wordt gesteld dat “het goed is dat de betrokken partners van in een vroege fase van de besluitvorming betrokken worden (bv. op basis van witboeken of conceptnota's)” (p. 62).

(2) dat de centrale milieubeleidsplanning zorgt voor **coherentie**. Met coherentie bedoelen de raden dat het overzicht wordt bewaard van de 'sectorale' initiatieven en dat daartussen dwarsverbanden worden gelegd en synergieën worden gezocht, dynamiek wordt ondersteund of gecreëerd, gezamenlijke visies en streefbeelden worden ontwikkeld, afspraken worden gemaakt over taakverdeling en samenwerking, conflicten worden aangepakt en opgelost (bv. verschillende visie van VEA en OVAM over de aanwending van biomassastromen), overkoepelende projecten worden opgestart, evaluatieonderzoek gebeurt... Het moet duidelijk zijn dat ook daaraan grote behoefte bestaat, die niet of slechts moeilijk door de afzonderlijke "sectoren" kan worden ingelost. Dit vergt een samenwerkingsgerichte cultuur en een uitgebouwde entiteitsoverschrijdende samenwerking binnen LNE.

(3) dat de centrale milieubeleidsplanning zorgt voor een **juiste focus**. Met een juiste focus bedoelen de raden dat er periodiek een evaluatie moet gebeuren van de omvang en het beheer van de middelen (personeel, financieel, instrumenten) in functie van de noden.

Dat betekent enerzijds dat er periodiek een verkenning moet gebeuren van die noden aan de hand van toekomstverkenningen, scenario-oefeningen, omgevingsanalyses, afstand-tot-doel analyses, risico-analyses ed. zodat opportuniteiten, nieuwe of blijvende uitdagingen, relevante ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen... tijdig worden erkend en opgepikt.

Anderzijds moet de centrale milieubeleidsplanning ervoor zorgen dat de middelen efficiënt en effectief worden ingezet, met name op de milieuproblemen en maatschappelijke uitdagingen die op dat moment belangrijk worden geacht. Dat impliceert - vanuit de beperkingen die er zijn qua timing, budget, middelen en instrumenten - het maken van weloverwogen strategische keuzes. De milieubeleidsplanning moet dus over sectorale initiatieven heen periodiek de prioriteiten kunnen vastleggen en middelen kunnen draineren naar belangrijke strategische projecten.

Deze functie impliceert dat er, veel meer dan vandaag gebeurt en in het verleden het geval is geweest, **aandacht is voor het proces**. Zowel het verkennen van noden als het leggen van prioriteiten moeten op een onderbouwde en overlegde manier kunnen gebeuren. De strategische keuzes moeten breed gedragen zijn en dienen tot stand te komen door betrokkenheid van de sleutelactoren in een vroege fase. Finaal gaat het uiteraard om een (geïnformeerde) politieke keuze.

Ook op dit vlak is verdere capaciteitsopbouw vereist, zowel op het vlak van procesvoering en inspraak als op het vlak van technieken voor probleemverkenning en prioriteitenstelling.

(4) dat de centrale milieubeleidsplanning binnen het beleidsdomein LNE trekker wordt voor **beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking** en daadwerkelijk **geïntegreerd beleid** (voorbij loutere afstemming van beleid). In het model dat de raden voor ogen hebben, is er een Vlaamse overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt, en die problemen effectief en efficiënt oplost door vanuit maatschappelijke vraagstukken en meervoudige doelstellingen te redeneren en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Dit vergt een intensieve beleidsnetwerking tussen

beleidsdomeinen en beleidsniveaus en met maatschappelijke actoren. Om die interactie te organiseren zijn er degelijke samenwerkingsstructuren en -verbanden nodig, gebaseerd op een partnerschapsmodel tussen beleidsdomeinen.

De milieubeleidsplanning kan hier een centrale rol op zich nemen door bijvoorbeeld samen met beleidsdomeinen zoals mobiliteit, economie, landbouw en ruimtelijke ordening en ondersteund door de diensten voor algemeen regeringsbeleid gezamenlijke scenario-oefeningen en toekomstverkenningen te doen en te werken aan een gedeeld toekomstperspectief, en om de resultaten daarvan te laten doorstromen in het beleidsdomein LNE. Zulke gezamenlijke scenario-oefeningen en toekomstverkenningen kunnen de verkokering doorbreken, en de basis leggen voor gedeelde visievorming, gezamenlijke agendasetting, beleidsdomeinoverschrijdende projecten en projectteams, interdepartementale samenwerking en uitwisseling enz.

Nood aan debat

De voorgaande elementen zijn vooral bedoeld als oproep en aanzet tot een grondige bezinning en debat over de toekomstige *plaats, rol en betekenis* van het milieubeleidsplan. Dat debat moet worden gekoppeld aan een meer algemeen debat over strategische beleidsplanning in Vlaanderen en over de manier van beleidsvoering en besluitvorming in het algemeen, aangezien een aantal problemen zoals de onduidelijke verhouding tussen de vele plannen, de verkokerde beleidsplanning en de politiek-ambtelijke cultuur structureel en generiek van aard zijn. Ze vergen dan ook oplossingen op niveau van de hele Vlaamse overheid. Volgens de raden is dat debat dringend nodig, in het licht van het streven naar een effectieve en efficiënte overheid en bestuur.