

Een decreet voor duurzame ontwikkeling

Peter Van Humbeeck, SERV
Bert De Wel, Minaraad

Kan je duurzame ontwikkeling regelen per decreet? Deze vraag stelden SERV en Minaraad zich toen de Vlaamse regering hen einde 2007 om advies vroeg over het ‘voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling’. In een kort gezamenlijk advies¹ verwelkomen de Raden dit initiatief omdat het voorontwerp een aantal belangrijke zaken regelt. Het beleidskader wordt vastgelegd, de betrokkenheid van het middenveld wordt voorzien en er is een subsidieregeling voor projecten. Toch hadden de Raden een aantal opmerkingen die tot doel hadden het voorontwerp van decreet op een aantal punten bij te sturen. Meer dan een ‘plan’ met doelstellingen en maatregelen is ‘duurzame ontwikkeling’ een continu dagdagelijks ‘proces’. Hierbij ligt de focus op een coherent en kwalitatief hoogstaand beleid waarbij alle overheidsdiensten constructief samenwerken met actieve participatie van doelgroepen en stakeholders. Dit is nodig om de gewenste synergie in het beleid tussen de ecologische, economische en sociale dimensies te realiseren.

De Vlaamse Regering heeft hierop positief ingespeeld, door een aantal van de opmerkingen van te integreren in de tekst van het voorontwerp decreet en de Memorie van Toelichting. Hiermee bevestigt ze niet alleen de expertise van SERV en Minaraad in duurzame ontwikkeling, maar ook het belang van betrokkenheid en participatie van adviesraden en middenveldorganisaties. Een aantal van de opmerkingen werden niet weerhouden. In bijgevoegd kader is weergegeven welke opmerkingen gemaakt werden door SERV en Minaraad en wat het antwoord van de Vlaamse Regering is.

Het strategische karakter van duurzame ontwikkeling

De Vlaamse Regering heeft bewust gekozen voor een beperkt decreet van slechts 8 artikels waarin ze haar beleidsvisie vastlegt en zich engageert om in haar beleid de basisprincipes van duurzame ontwikkeling toe te passen. In het decreet worden deze principes in één zin samengevat: “Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling is een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid.” Al deze begrippen worden gedefinieerd. ‘Inclusief’ wil zeggen dat elke Vlaamse minister duurzame ontwikkeling in zijn of haar beleidsdomein moet vertalen. ‘Gecoördineerd’ geeft aan dat de initiatieven van de Vlaamse overheid op elkaar worden afgestemd, om te zorgen voor coherentie en consistentie. ‘Participatief’ geeft aan dat het beleid wordt gerealiseerd via een brede participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren. Ook ‘duurzame ontwikkeling’ wordt gedefinieerd in het decreet. Hierbij wordt verwezen naar “een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftenvoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie.”

Op vraag van SERV en Minaraad is aan de definitie het idee van een veranderingsproces toegevoegd. Een veranderingsproces waarbij het gebruik van hulpbronnen (grondstoffen, water, lucht, enz.) en de bestemming van investeringen, technologische ontwikkeling en institutionele verandering afgestemd worden op huidige en toekomstige behoeften.

¹ SERV en Minaraad, gezamenlijk advies over het decreet Duurzame Ontwikkeling, Minaraad 13 december 2007, SERV 14 december 2007. Dit advies is te vinden op www.serv.be en www.minaraad.be.

De strategienota duurzame ontwikkeling speelt een centrale rol

In het voorontwerp van decreet zoals het is goedgekeurd op 21 december 2007 staat dat de Vlaamse Regering telkens 10 maanden na haar eedaflegging de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling moet goedkeuren onder de vorm van een strategienota. Die omvat een evaluatie, analyse, langetermijnvisie, langetermijndoelstellingen, kortetermijndoelstellingen en prioritaire beleidsopties en -acties. De voorbereiding van deze nota moet gebeuren in overleg met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren. De regering moet de strategie ook voorleggen aan een aantal adviesraden, waaronder de SERV en de Minaraad. De strategie kan ook steeds, op initiatief van de Vlaamse Regering, worden herzien.

Deze flexibiliteit in de herziening is ingebouwd door de Vlaamse Regering als gevolg van de opmerkingen van SERV en Mina-Raad. Die stelden dat de regeling een maatschappelijke dynamiek mogelijk moest houden die kenmerkend is voor de effectieve strategieën duurzame ontwikkeling. Dus eerder dan het proces vast te pinnen op één datum (10 maand na de eedaflegging door de Vlaamse Regering) en één resultaat te bekomen (een strategienota met een inhoud die door het decreet wordt opgelegd) werd gepleit voor “meervoudige resultaten”. Vraag was concreet waarom er geen afzonderlijk ‘akkoord’ kan zijn tussen overheid en stakeholders over een langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen. Dergelijk akkoord kan op een ander moment tot stand komen, eventueel via een ander proces dan een ‘akkoord’ over operationele kortetermijndoelstellingen en -acties. Zo zou bijvoorbeeld de langetermijnvisievorming gekoppeld kunnen worden aan de periodieke omgevingsanalyse die uitgevoerd wordt door de studiedienst van de Vlaamse Regering. Andere mogelijke aanknopingspunten zijn de resultaten van transitieprocessen of een ander maatschappelijk ‘momentum’.

De Vlaamse Regering volgde deze redenering. In de toelichting bij de mogelijkheid steeds de strategie te herzien stelt ze dat het mogelijk wordt dat er een afzonderlijke herziening gebeurt over een langetermijnvisie en lange termijndoelstellingen en de operationele korte termijndoelstellingen en -acties. Een flexibele herziening maakt het tevens mogelijk dat een afzonderlijke herziening gebeurt om bijvoorbeeld de bestuurlijke of procesdoelstellingen bij te sturen, of nog om m.b.t. specifieke deelaspecten van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling meer gedetailleerde deelstrategieën of –processen uit te werken.

Een strategie duurzame ontwikkeling is, in de ogen van SERV en Minaraad, geen groot ‘superplan’ met doelstellingen en maatregelen op het vlak van armoede, leefmilieu, economie, arbeidsmarkt, onderwijs en dergelijke. De ontwikkeling van een effectieve strategie duurzame ontwikkeling vraagt een andere focus en andere werkvormen dan de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning. Er is een strategische aanpak nodig, waarbij het proces minstens zo belangrijk is als het product (een strategienota). Dit is het geval bij het overleg voorzien met de andere bestuursniveaus en met de maatschappelijke actoren.

De Vlaamse Regering verwijst in haar reactie op deze opmerking naar de internationale context. De bepalingen inzake de invulling van de strategienota zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet komen grotendeels overeen met wat internationaal bepaald is met betrekking tot de opmaak van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling, meer bepaald met de OESO richtlijnen voor het ontwerpen van strategieën duurzame ontwikkeling (cf. memorie van toelichting bij het voorontwerp) en de UNEP-richtlijnen voor strategieën duurzame ontwikkeling. Bovendien is de Vlaamse strategie ook in lijn met de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling.

De raden zijn ook van oordeel dat het proces moet worden verankerd doorheen een legislatuur. Dit betekent bijvoorbeeld dat de periodieke evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en de analyse van de situatie, maatschappelijke ontwikkelingen, trends, risico's etc., best gebeurt vóór de start van een nieuwe regering en niet nadat er al een regeerakkoord is.

Deze stellingname is een bevestiging van het standpunt van de Vlaamse Regering. In de toelichting bij het decreet is opgenomen dat via het overleg tussen de beleidsdomeinen op Vlaams administratief niveau, via de ambtelijke beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep, een administratieve bijdrage wordt aangeleverd vóór elk nieuw regeerakkoord, vanuit de ambities van de Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling.

Tenslotte gaat de Vlaamse Regering ook in op de vraag van de raden om de klemtoon te leggen op de verbetering van al bestaande planningsprocessen en –instrumenten en op hun onderlinge afstemming, in plaats van op een volledig nieuwe of afzonderlijke strategische planning. Zoniet dreigt men een extra coördinatieprobleem te creëren in plaats van ze op te lossen. Dit wordt duidelijk erkend in de memorie van toelichting bij het voorontwerp decreet van 21 december 2007.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp speelt ook in op de vraag tot meer duidelijkheid over de verhouding tussen de strategienota en initiatieven zoals Vlaanderen in Actie, het Pact van Vilvoorde en de talrijke al bestaande beleidsplannen en planningsprocedures. “Er zal worden onderzocht in welke mate het beleid en de strategie duurzame ontwikkeling kan convergeren met andere brede beleidsprocessen binnen de Vlaamse overheid met een lang termijnkarakter zoals Vlaanderen In Actie en het Pact van Vilvoorde”, stelt de memorie van toelichting.

Meer proceswaarborgen en geen uitstel

SERV en Minaraad vragen meer proceswaarborgen en geen uitstel. De adviesraden benadrukken dat een strategienota duurzame ontwikkeling belangrijk blijft als formeel ijkpunt, maar dat de focus in dergelijke strategienota ondubbelzinnig moet liggen op de formulering van een visie en langetermijndoelstellingen, die vervolgens via de reguliere plannings- en besluitvormingsinstrumenten moeten doorwerken en verder moeten worden geoperationaliseerd. Dit wordt ook erkend door de Vlaamse Regering in de memorie van toelichting.

De klemtoon meer leggen op proceswaarborgen betekent voor de raden bijvoorbeeld dat er – naast de waarborgen voor een participatief proces gericht op een breed eigenaarschap van de strategie – indicatoren voor duurzame ontwikkeling moeten worden opgesteld en bijgehouden. De realisatie van de lange- en kortetermijndoelstellingen inzake duurzame ontwikkeling moet worden gemonitord en er moet regelmatig gerapporteerd worden over de uitvoering van de strategie. Ook moeten mechanismen ingevoerd worden die de coherentie tussen lange- en korte termijndoelstellingen en acties bewaken.

De proceswaarborgen inzake de opmaak van een strategienota, een participatief proces en opvolging en evaluatie van de strategienota waarnaar de raden verwijzen zitten vervat in de bepalingen van artikel 4, 5 en 6 van het voorontwerp van decreet, stelt de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering zal een uitvoeringsbesluit maken bij dit decreet, dat één en ander verduidelijkt. In de huidige Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling is de opmaak van

indicatoren opgenomen. Intussen zijn er reeds omgevingsindicatoren verschenen, op initiatief van de Vlaamse administratie planning en statistiek.

Samengevat: de Vlaamse Regering komt in grote mate tegemoet aan het advies van SERV en Minaraad

<u>SERV-Mina-Raad</u>	<u>Vlaamse Regering</u>
Definitie duurzame ontwikkeling aanpassen: “veranderingsproces”	Akkoord: opname in decreet en toelichting
Strategie duurzame ontwikkeling: in plaats van één resultaat op één tijdstip meervoudige resultaten	Akkoord, flexibele herziening mogelijk: opname in tekst en toelichting
Strategie duurzame ontwikkeling is geen superplan met doelstellingen en maatregelen, maar vergt strategische aanpak	Niet akkoord: De inhoud van de strategie stemt grotendeels overeen met internationale bepalingen daarover en met de Europese strategie
In de strategie moet de klemtoon liggen op de verbetering van bestaande planprocessen en onderlinge samenhang	Akkoord, opname in memorie van toelichting
Proces verankeren doorheen de legislatuur. Evaluatie doen vóór een nieuwe Regering	Dit standpunt bevestigt de toelichting: administratie doet bijdrage vóór elk nieuw regeerakkoord
Vraag naar meer duidelijkheid over de verhouding tussen de strategie en andere processen zoals Pact van Vilvoorde en Vlaanderen in Actie	Memorie van toelichting: de convergentie tussen de strategie en andere lange termijn beleidsprocessen zal worden onderzocht
Focus in strategie moet liggen op visie en lange termijn doelstellingen	Memorie van toelichting bevestigt dit

Meer proceswaarborgen, monitoring	Voorontwerp decreet biedt voldoende kader voor proceswaarborgen, monitoring gebeurt
-----------------------------------	---

Dit artikel is gebaseerd op het gezamenlijk advies van de SERV en de Minaraad bij het ‘*Voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling*’ en het vertolkt de standpunten en de visie van beide adviesraden. Het artikel integreert de reactie van de Vlaamse Regering op de voorstellen van de adviesraden i.v.m. het decreet.