

Milieurapport Vlaanderen

MIRA-BE 2005

BELEIDSEVALUATIE

*Latheyneid
Ophoride Gans.*

MIRA-BE 2005 Milieurapport Vlaanderen: beleidsevaluatie

STUURGROEP

Voorzitter:

Rudi Verheyen (UA)

Secretaris:

Philippe D'Hondt (VMM)

*Leden voor de Vlaamse Raad
voor Wetenschapsbeleid:*

Patrick Meire (UA)

Chris Vinckier (K.U. Leuven)

*Leden voor het College van
Secretarissen-generaal:*

Veerle Beyst (APS)

Ludo Vanongeval (AMINAL)

*Leden voor de Milieu- en Natuurraad
Vlaanderen:*

Luc Goeteyn (MiNa-Raad)

Jan Turf (Bond Beter Leefmilieu vzw)

*Leden voor de Sociaal-Economische
Raad van Vlaanderen:*

Annemie Bollen (SERV)

Peter Van Humbeeck (SERV)

Onafhankelijke deskundigen:

Rik Ampe (Vito)

Jeroen Cockx (GMO)

Geert De Blust (IN)

Myriam Dumortier (NARA, IN)

Rudy Herman (AWI)

MIRA-TEAM, VMM

Projectleider:

Marleen Van Steertegem

Teamleden:

Myriam Bossuyt

Johan Brouwers

Caroline De Geest

Hanne Degans

Sofie Janssens

Stijn Overloop

Bob Peeters

Lisbeth Stalpaert

Barbara Tieleman

Hugo Van Hooste

Jeroen Van Laer

Els van Walsum

Erika Vander Putten

Milieurapport Vlaanderen: beleidsevaluatie

MIRA-BE 2005

Overhandigd op 21 oktober 2005 aan Kris Peeters,

Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Marleen Van Steertegem, *eindredactie*

75616

Marleen Van Steertegem (eindredactie)

MILIEURAPPORT VLAANDEREN: BELEIDSEVALUATIE

MIRA-BE 2005

232 blz., 24,5 cm

D/2005/6871/028

© 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.

Mits bronvermelding wordt overname van teksten aangemoedigd.

Vormgeving en omslagontwerp

SignBox, Peter De Roy & Betty Reyniers

Gezet uit: Ourtype Versa

Taalcorrectie

Stein Pée

Druk

Sintjoris nv, Merendree

*Gedrukt op 50 % post-consumer gerecycleerd papier,
chloorvrij en zonder optische witmakers.*

*De illustraties op de kaft en de tussenbladen zijn bewerkingen
van bladzijden uit het Linnaeus-herbarium in het Zweedse Museum
voor Natuurlijke Historie in Stockholm.*

WOORD VOORAF

‘Wat kunnen we van beleidsevaluaties leren?’ is de titel van een nieuwe publicatie van het Zweedse Milieuagentschap, waarin een twintigtal milieubeleidsevaluaties worden gerapporteerd en besproken¹. Die titel vat goed samen waarvoor beleidsevaluaties dienen: om ervan te leren, om mechanismen die goed functioneren aan het licht te brengen of om knelpunten te vinden en die zo op te lossen.

Voor u ligt het nieuwste beleidsevaluatierapport van de Vlaamse Milieumaatschappij, kortweg MIRA-BE 2005. Het rapport biedt een overzicht van 24 evaluatiestudies van het Vlaamse milieubeleid tijdens de voorbije twee jaar. Passeren de revue: instrumenten, beleidsmaatregelen, doelgroepen, effecten, neveneffecten, rechtvaardigheid, kennis, macht, onwil, ambitie ... Het rapport gaat kortom over (milieu)beleid en hoe dat beleid werkt (of niet werkt).

Dit is het tweede MIRA-BE-rapport. Het maakt zelf deel uit van een leerproces in de vorm van een stappenplan. MIRA-BE 2003 bevatte een introductie van begrippen over beleid en vier diepgaande evaluaties van aspecten van het water- en afvalbeleid. Ze waren bedoeld als bouwstenen voor een meer omvattend onderzoeksprogramma over beleids-evaluatie enerzijds, en voor de creatie van een expertisenetwerk in Vlaanderen anderzijds. MIRA-BE 2005 bouwt daarop voort: met vijf diepgaande evaluaties worden de vijf schakels van de beleidsketen omvat. Maar dit nieuwste rapport gaat nog een stapje verder. Een inventarisatie van de belangrijkste evaluatiestudies over het Vlaamse milieubeleid toont steeds beter de blinde vlekken in het plaatje. Bovendien komen ook minder bekende beleidsterreinen van het milieu aan de orde.

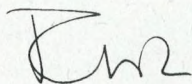
Daarnaast wordt het expertisenetwerk verder uitgebouwd. Onder andere het proces van MIRA-BE en (de publicaties) van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen hebben ervoor gezorgd dat de activiteiten van de onderzoekers van verschillende onderzoeksinstellingen nu meer bekendheid genieten. Bovendien kregen die onderzoekers een forum ter beschikking om ideeën uit te wisselen en samen te werken. Sommige experts zetten zich in als auteur en onderzoeker van een MIRA-hoofdstuk, andere experts kozen ervoor om broodnodige (kwantitatieve én kwalitatieve) data ter beschikking te stellen aan de MIRA-BE-auteurs. Kwalitatief hoogstaande en objectieve beleidsevaluaties vereisen immers medewerking van beleidsbetrokkenen. Hun enthousiasme en inzet zijn uiterst waardevol, leerrijk en een voorbeeld.

We willen iedereen bedanken: het MIRA-team voor de coördinatie van dit rapport, de auteurs voor hun onderzoek en hun boeiende synthese, de lectoren voor hun beoorde-

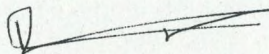
¹ Swedish Environmental Protection Agency (2004) *21 evaluations - what do they teach us?* Naturvårdsverket, Stockholm (www.naturvardsverket.se)

ling en hun suggesties, en de Stuurgroep MIRA voor haar kritische reflectie en creativiteit. Het rapport staat er terug en dat dankzij de inzet van velen.

Men zegt dat men al doende leert. Dat is zeker waar voor het rapporteren over milieubeleidsevaluatie. In het buitenland verschijnen meer en meer rapporten die beleidsevaluatie in de kijker plaatsen. Toch is ook daar de traditie beperkt en zijn 'best practices' schaars. MIRA behoort in die zin tot het (selecte) clubje van koplopers. Maar voor koplopers is het vaak zoeken naar het juiste pad: geen gemakkelijke opgave. We gaan de uitdaging graag aan.



Frank Van Sevenscoten
Administrateur-generaal VMM



Rudi Verheyen
Voorzitter Stuurgroep MIRA

September 2005

INHOUDSTAFEL

Samenvatting 11

Inleiding 19

DEEL 1

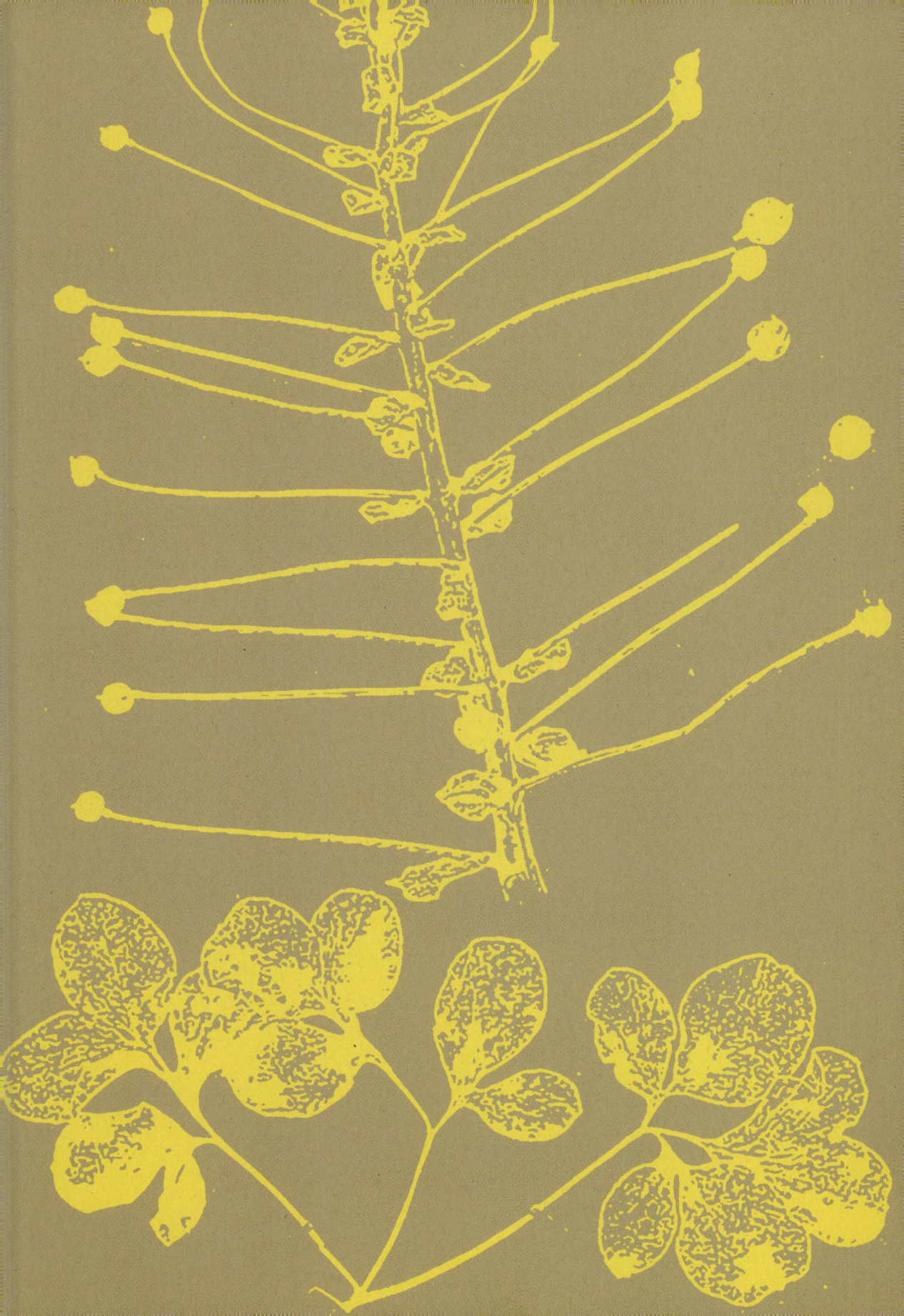
- 1 Milieubeleid 2003-2005 onderzocht: 24 evaluaties 33

DEEL 2

- 2 Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn 81
- 3 Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking 113
- 4 Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst 143
- 5 Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus? 167
- 6 Presti 4: bedrijvig in milieuzorg – het effect gemeten 203

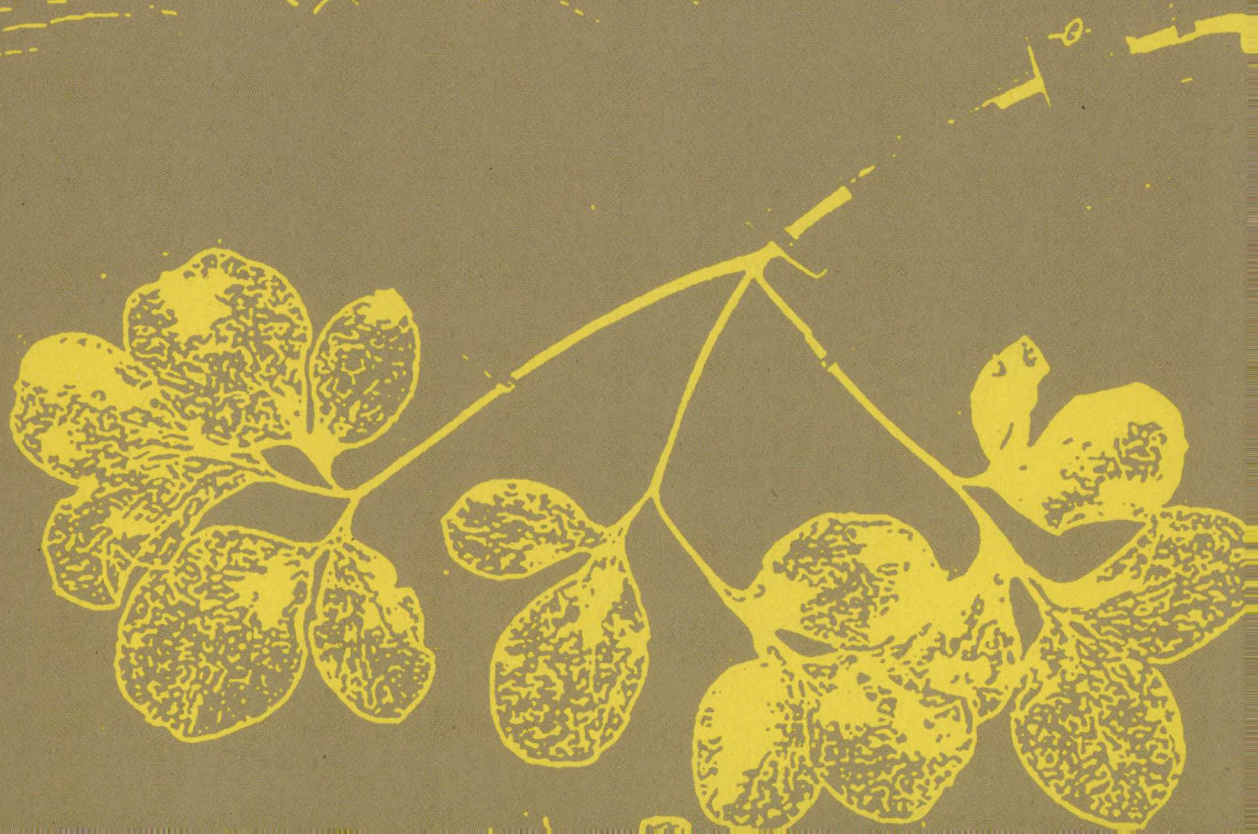
Begrippen 227

Afkortingen 229



Leontopodium

Leontopodium



Samenvatting

MIRA-BE 2005

MIRA-BE is het tweejaarlijkse beleidsevaluatierapport van de Vlaamse Milieu-maatschappij. Beleidsevaluatie wordt als volgt gedefinieerd: de wetenschappelijke analyse van een bepaald beleidsthema dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

Deel 1

Het eerste deel van MIRA-BE 2005 biedt een overzicht van evaluatiestudies van (deel)velden van het Vlaamse milieubeleid gepubliceerd tussen 1 juli 2003 en 31 mei 2005. Met deze inventarisatie geeft MIRA-BE 2005 invulling aan de doelstelling om een naslagwerk te zijn over beleidsevaluatieve studies in Vlaanderen. Na een bespreking van de inventaris volgt een samenvatting van de 24 beleidsevaluaties in fichevorm. De samenvatting toont systematisch de onderzoeksvraag, de methode, de vaststellingen en de aanbevelingen van de beleidsevaluatie.

In de bespreking van de inventaris komen achtereenvolgens aan bod: het soort beleid, het soort instrument, het soort evaluatie, de milieuthema's (gekoppeld aan de milieu-uitgaven van het Vlaamse Gewest), de gebruikte beoordelingscriteria, de opdrachtgevers en de instellingen die de evaluaties uitvoeren. Zo wordt onder andere vastgesteld dat alle soorten beleid en instrumenten bijna evenveel worden onderzocht. Enkel het overkoepelende (milieu)beleid komt minder aan bod. Ten tweede gaat het voornamelijk over ex-post- en ex-ante-evaluaties en over proces- en productevaluaties. In het algemeen worden milieuthema's waarvoor minder budget is voorzien, minder geëvalueerd. Een van de uitzonderingen is het waterbeleid, dat meer dan de helft van het milieubudget opslorpt, maar dat in verhouding weinig wordt geëvalueerd. Daarnaast gaat slechts een beperkt aantal evaluaties in op de effectiviteit. Het overgrote deel evalueert de onderlinge afstemming, de integratie, de kennis en de capaciteit bij de beleidsbetrokkenen enz. De meerderheid van de evaluaties gebeurde in opdracht van de overheid. De meeste onderzoekers die de evaluaties uitvoerden, zijn tewerkgesteld aan een universiteit.

De bespreking gaat ook na of er methodologische en inhoudelijke overeenkomsten bestaan tussen de geïnventariseerde publicaties, of ze neutraal en onafhankelijk zijn, of ze van goede kwaliteit zijn en welke impact ze kunnen hebben op de beleidsvorming. Uit de inventaris blijkt dat er enkele hot topics bestaan: zo onderzochten meerdere studies handhaving, het internationale milieubeleid en de rol van het Vlaamse Gewest daarin, en de integratie van de verschillende overheidsadministraties. De doorwerking van de studies op het beleid is variabel: we vermoeden dat evaluaties die de overheid initieerde redelijk sterk doorwerken op voorwaarde dat ze gedragen worden door de personen die het beleid uitstippelen.

Deel 2

In het tweede deel worden 5 diepgaande beleidsevaluaties uitgebreid beschreven. De methoden, de evaluatiecriteria en de uitgangspunten van deze hoofdstukken zijn toepasbaar op andere (milieu)beleidsvelden. De informatie in die hoofdstukken kan worden aangewend om 'universele' beleidsvragen te beantwoorden: zijn we goed bezig? Welke methoden zijn nuttig? Hoe kan een omzetting van Europese (internationale) wetgeving in de Vlaamse context succesvol gebeuren? Welke zijn de voorwaarden voor succes? Welke zijn typische knelpunten?

GEBIEDSGERICHT NATUURBELEID: OPERATIONALISERING EN UITVOERING VAN DE VOGELRICHTLIJN EN DE HABITATRICHTLIJN

Deze studie evalueert de omzetting van het gebiedsgerichte luik van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in het Vlaamse natuurbeleid. Ook de maatregelen die voortvloeien uit beide richtlijnen worden geanalyseerd. De onderzoeksvragen zijn: welke zijn de concrete gebiedsgerichte verplichtingen voor Vlaanderen die voortvloeien uit de richtlijnen? Heeft Vlaanderen de richtlijnen correct omgezet? Welke instrumenten zijn voorzien en welke worden daadwerkelijk ingezet? Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren?

VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN

- Als gevolg van het Wijzigingsdecreet van 2002 zijn de gebiedsgerichte verplichtingen behoorlijk omgezet in de Vlaamse regelgeving. Er zijn wel nog enkele juridische knelpunten.
- In de beleidsplannen (o.a. het MINA-plan) zijn er weinig specifieke doelstellingen opgenomen met betrekking tot specifieke beschermingszones.
- Reservaten blijken in het bijzonder geschikt voor de instandhouding van kritische soorten.
- Er is onvoldoende garantie voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen op gronden die niet in eigendom of beheer zijn van de overheid of terreinbeherende verenigingen.

- Het huidige (natuur)vergunningensysteem draagt onvoldoende bij tot een gedifferentieerd beleid zoals nodig voor de speciale beschermingszones.
- De meest specifieke plannen voor de speciale beschermingszones zijn natuurrichtplannen. Het instellen ervan heeft veel vertraging opgelopen. Daardoor zal de doelstelling om tegen eind 2007 natuurrichtplannen te realiseren voor elk gebied in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) niet worden gehaald.

VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN

- De instandhoudingsdoelstellingen moeten juridisch worden verankerd.
- Een systematisch juridisch kader voor beheers- en gedoogverplichtingen dient te worden opgebouwd.
- Natuurinrichting en reservaatvorming dienen de nodige financiële middelen te krijgen.
- Beheerovereenkomsten worden best selectief en gedifferentieerd toegepast.
- Alle ingrepen die een speciale beschermingszone nadelig kunnen beïnvloeden, zouden vergunningsplichtig moeten worden gemaakt.

LOKAAL WATERBELEID IN DE KERING: TUSSENTIJDSE EVALUATIE VAN DE DEELBEKKENWERKING

Deze studie gaat in op een recent initiatief in integraal waterbeleid. Gemeenten, provincies, polders en wateringen worden door het Vlaamse Gewest gestimuleerd om samen te werken aan ambitieuzer en meer samenhangend waterbeleid. Op schaal van 103 deelbekkens worden deelbekkenbeheerplannen ontwikkeld: waterbeleidsplannen die acties en maatregelen programmeren voor toekomstig waterbeleid. In dit onderzoek wordt een tussentijdse analyse en beoordeling gemaakt van de processen die moeten leiden tot de oplevering van deelbekkenbeheerplannen. Er wordt teruggeblikt naar wat tot nog toe is gerealiseerd (ex post) en er wordt vooruitgeblikt naar wat komen gaat (ex ante). De bedoeling van het onderzoek is kritische faal- en succesfactoren te benoemen die de ontwikkeling van deelbekkenbeleid positief of negatief (zullen) beïnvloeden.

VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN

- In alle Vlaamse deelbekkens werd het initiatief genomen voor een waterbeleidsplan op deelbekkenniveau.
- Alle initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringen aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben geleid tot een wirwar van financieringskanalen en benamingen, wat de transparantie van het beleid niet ten goede komt.
- De coördinerende provinciebesturen zorgen voor een positieve dynamiek rond de deelbekkenwerking maar hun inzet wordt soms als te dominant ervaren.
- De meeste planningsprocessen in de 103 Vlaamse deelbekkens zullen tegen de voorziene planning medio 2005 niet afgerond zijn.
- Er bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op deelbekkenniveau verder zal verlopen.

- Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopen-beheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dit heeft mogelijk een negatieve impact op de uitvoering van de te programmeren beleidsacties.
- De onderlinge afstemming tussen deelbekkenbeheerplanning en ander beleid (o.a. natuurbeleid, ruimtelijke ordening) is niet vanzelfsprekend.

VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN

Het onderzoek geeft drie strategische doelstellingen:

- iedereen overtuigen van de meerwaarde van samenwerking;
- werken aan onderlinge afstemming;
- optimaliseren van het beleidskader van de deelbekkenwerking.

CARTE BLANCHE OF KORSET? EVALUATIE VAN DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

Het lokale bestuursniveau heeft een belangrijke functie bij de aanpak van milieuproblemen. De Vlaamse overheid ondersteunt de gemeenten en provincies bij de uitbouw van een planmatig lokaal milieubeleid. Daarvoor gebruikt ze samenwerkingsovereenkomsten. Dit onderzoek analyseert of de implementatie van het instrument samenwerkingsovereenkomst verliep zoals voorzien. Deze tussentijdse evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst (Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling 2002-2004) moest duidelijk maken op welke punten de Vlaamse overheid eventueel kon bijsturen.

VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN

- De deelname van de gemeenten aan deze Samenwerkingsovereenkomst is kleiner dan aan de vorige.
- De subsidies voor gemeenten zijn gekoppeld aan strenge voorwaarden. Dat levert soms problemen op voor gemeenten.
- Beide overheidsniveaus (Vlaams en lokaal) vinden van elkaar dat er te weinig voeling is met hun situatie.
- De gemeenten moeten rapporteren over hun realisaties. Die rapporten geven niet altijd een beeld van de situatie op het terrein.

VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN

Er worden aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de relatie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Zo moet het gewest meer aandacht besteden aan zwakkere gemeenten, meer en beter communiceren, en meer terreinbezoeken organiseren. Een internetforum is een andere interessante optie (o.a. om praktijkvoorbeelden bekend te maken). Verder moeten inspanningen worden gedaan om de milieudienst te verankeren in alle gemeenten.

HANDHAVING: DE VERGETEN SCHAKEL IN DE MILIEUBELEIDSCYCLUS?

Handhaving is noodzakelijk om te verzekeren dat milieuregels worden nageleefd maar wordt bij het maken van nieuwe regels vaak verwaarloosd. De onderzoekers kijken daarom hoe de inachtneming van handhaving van bij het begin van het beleidsproces de uitvoering en de effectiviteit ervan kan beïnvloeden.

VOORNAAMSTE VASTSTELLING

De beleidsmakers hebben veel aandacht voor spontane naleving: via informatie en andere instrumenten probeert men de doelgroepen te betrekken bij het beleid en zo de spontane naleving te vergroten. Toch beseffen de beleidsmakers dat toezicht en controle belangrijk zijn. Men veronderstelt dat de klassieke controlesystemen daarvoor zullen zorgen. Paradoxaal genoeg meldt iedereen dat die klassieke controlesystemen veel knelpunten vertonen.

VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN

De onderzoekers geven twee niveaus van aanbevelingen. De eerste soort zijn aanbevelingen voor beleidsvoorbereidende en beleidsformulerende administraties, de tweede soort zijn aanbevelingen voor de Vlaamse overheid in het algemeen met betrekking tot de organisatie van handhaving.

- Wat de eerste soort betreft, wordt aanbevolen een 'handleiding' op te stellen met handhavingsopties en tips die een optimale handhaving garanderen.
- Wat de tweede soort betreft, vragen de onderzoekers aandacht voor communicatie tussen parket en milieu-inspectie, waarin vooral duidelijkheid wordt geschapen over de redenen van seponering.

PRESTI 4: BEDRIJVGIG IN MILIEUZORG – HET EFFECT GEMETEN

De meeste bedrijven veroorzaken bij hun activiteiten milieudruk. Om die bedrijven te stimuleren maatregelen te nemen om minder afval te produceren en minder water en energie te gebruiken, zet de overheid instrumenten in. Een van die instrumenten is het Presti-programma. Het Presti 4-programma richtte zich tot bedrijfsgerichte intermediaire organisaties (GOM's, Kamers van Koophandel enz.). Die organisaties konden een subsidie krijgen wanneer zij systemen (milieucharters) opzetten die bedrijven aanspoorden tot (blijvende) milieuzorg. Individuele bedrijven konden een milieucharter ondertekenen en engageerden zich zo voor integrale milieuzorg. Dit onderzoek gaat na wat het effect van het programma was op de bedrijven die eraan deelnamen.

VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN

- Niet alle doelstellingen van het programma waren duidelijk.
- Er werd slechts een beperkt aantal bedrijven bereikt.
- De bereikte bedrijven staan positiever tegenover milieuzorg.
- De milieu-impact van de bereikte bedrijven verkleinde meer dan van de niet-deelnemende bedrijven.
- De deelnemende bedrijven zijn tevreden over hun deelname.

VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN

Aanbevelingen naar aanleiding van deze studie zijn:

- De projecten kunnen het best in fases gebeuren. Bedrijven die al langer bezig zijn met milieuzorg kunnen dan onmiddellijk in een verdere fase instappen.
- Een systeem van 'peterbedrijven' is een mogelijkheid waarbij ervaren bedrijven andere bedrijven kunnen coachen.

Inleiding

1. Wat is MIRA-BE?

MIRA-BE is het tweejaarlijkse rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij over de evaluatie van het Vlaamse milieubeleid.

Beleidsvaluatie wordt in dit rapport als volgt gedefinieerd: de wetenschappelijke analyse van een bepaald beleidsthema dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

De inhoud van MIRA-BE wordt bepaald door beleidsthema's. Een beleidsthema is (een deel van) een beleidsveld (bv. afvalbeleid) en kan slaan op een of meerdere instrumenten en/of op een of meerdere milieuthema's waarvoor beleid wordt gevoerd.

Daarnaast kan het gaan over agendering, doelstellingen, planning, uitvoering enz. van dat beleid. Ook de gevolgen van beleid op het gedrag van de doelgroepen (outcome) en/of in het milieu (milieu-effect) zijn onderzoeksdomeinen van MIRA-BE.

MIRA-BE kent een relatief lange ontstaansgeschiedenis. Hoewel de decreetgever al in 1995 de opdracht gaf aan de milieurapportering om beleidsvaluaties te maken, duurde het tot 2000 vooraleer er echt werk van werd gemaakt. De eerste milieurapporten bevatten dan wel kritische analyses van het milieubeleid, echte diepgaande evaluaties ontbraken evenwel. In mei 2000 vroeg de toenmalige minister van Leefmilieu aan de voorzitter van de stuurgroep van MIRA om op een methodische wijze over diepgaande beleidsvaluaties te rapporteren. De stuurgroep opteerde voor een stappenplan, te beginnen met een inventarisatie van bestaande beleidsvaluaties en methodes. Het stappenplan moest uitmonden in de creatie van een expertisenetwerk (zie paragraaf 4 Waar willen we naartoe?).

MIRA

MIRA staat voor Milieurapport Vlaanderen. MIRA wordt gecoördineerd door de Vlaamse Milieumaatschappij die daarvoor een projectteam aangesteld heeft. De opdracht van MIRA is decretaal vastgelegd en is drieledig (DABM, 5 april 1995):

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu;
- een evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid;
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

De toestandsstudie krijgt vorm in de jaarlijkse MIRA-T-rapporten. De eerstvolgende editie van MIRA-T wordt gepubliceerd in december 2005. In 2000 werd het eerste volwaardige scenariorapport gepubliceerd, MIRA-S 2000. Het eerste beleidsvaluatierapport (MIRA-BE) verscheen in juni 2003.

Alle publicaties, cijfers en indicatoren zijn te vinden op de website www.milieurapport.be of www.vmm.be/mira.

Het resultaat van die inventarisatie en van enkele diepgaande beleidsevaluaties was het onderwerp van het eerste BE-rapport in 2003.

DE OVERHEID EN HAAR INSTRUMENTEN

We spreken van een *sturend beleidsinstrument* als het gaat over een middel dat de overheid gebruikt om een doelgroep of een andere overheid te overtuigen, te verplichten, of aan te zetten tot de uitvoering van een maatregel of om zelf maatregelen te kunnen nemen.

Voorbeelden: KB's, decreten, convenanten, vergunningen, heffingen, subsidies, sensibilisering, voorlichting ...

We spreken van een *direct beleidsinstrument* als het gaat over de daadwerkelijke activiteit van de overheid die ingrijpt in het fysieke

milieu en die gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie.

Voorbeelden: de aanleg van rioleringen, de inzameling van afvalstoffen, de aanleg van wegen, de aanleg van containerparken, de aanplanting van een bomenrij ...

Ondersteunende instrumenten helpen bij de keuze van de sturende en directe beleidsinstrumenten.

Voorbeelden: planning, marktcreatie, onderzoek en ontwikkeling, monitoring, informatiemanagement ...

2. Wat vindt u in dit rapport?

MIRA-BE 2005 is opgebouwd uit twee delen en bevat zes hoofdstukken (tabel 1). Het eerste deel bevat een inventaris en analyse van evaluatiestudies van het Vlaamse milieubeleid gepubliceerd tussen 1 juli 2003 en 30 mei 2005 (hoofdstuk 1). Het tweede deel van het rapport bestaat uit vijf diepgaande beleidsevaluaties, beschreven volgens een vaste structuur (hoofdstukken 2 tot en met 6). Die hoofdstukken zijn zo gekozen dat ze telkens een andere schakel uit de beleidsketen evalueren (zie ook verder figuur 3).

Tabel 1: Overzicht van de hoofdstukken uit MIRA-BE 2005

DEEL 1

Hoofdstuk 1: Milieubeleid 2003-2005 onderzocht: 24 evaluaties

DEEL 2

Hoofdstuk 2: Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Hoofdstuk 3: Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking

Hoofdstuk 4: Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst

Hoofdstuk 5: Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus?

Hoofdstuk 6: Presti 4: bedrijvig in milieuzorg – het effect gemeten

Hoofdstuk 2 en 5 zijn gebaseerd op nieuw onderzoek (gestart in oktober 2004 in opdracht van MIRA, VMM). De overige drie hoofdstukken zijn een samenvatting van reeds uitgevoerd onderzoek. De meerwaarde van die hoofdstukken voor dit rapport ligt in hun voorbeeldfunctie en minder in de actualiteit van de gegevens. Omdat twee onderzoeken afgerond werden in begin 2004, werd aan de opdrachtgever van de evaluatiestudie gevraagd om te beschrijven hoe die evaluatie werd gebruikt en hoe het beleid sinds het onderzoek is voortgezet. U kunt die bijdragen terugvinden in een aparte para-

graaf op het einde van hoofdstuk 4 en 6. We willen benadrukken dat het om standpunten gaat en de teksten ook zo moeten worden gelezen.

3. Waartoe dient MIRA-BE?

Met MIRA-BE 2005 willen we drie verschillende doelstellingen invullen: rapportage van milieubeleidsstudies, opvolging van de milieubeleidsplanning en opbouw van expertise.

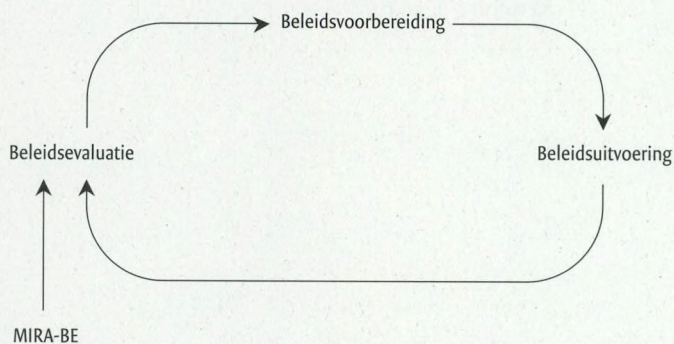
NASLAGWERK

MIRA-BE 2005 wil zijn functie als *naslagwerk van beleidsevaluaties* versterken. Meer dan in MIRA-BE 2003 brengen we een overzicht, een stand van zaken van de milieubeleids-evaluaties in het Vlaamse Gewest.

BELEIDSPLANNING

MIRA-BE wil een meerwaarde bieden voor de *opvolging van de milieubeleidsplanning* door uitspraken te doen over de in het plan opgenomen maatregelen. Daarom moet het rapport zo veel mogelijk aansluiten bij de kennisbehoeften van beleidsmakers, dat wil zeggen zo beleidsrelevant mogelijk zijn. We hebben onder andere de indeling van de beleids-evaluaties zo veel mogelijk afgestemd op het nieuwste Milieubeleidsplan (MINA-plan 3). De oproep voor de twee door MIRA opgestarte onderzoeken (hoofdstuk 2 en 5), gebeurde in overleg met beleidsmakers. MIRA-BE wil de beheercyclus, zoals voorgesteld in het MINA-plan, mee ondersteunen en onderbouwen, in concreto door gegevens te rapporteren voor de evaluatie van het beleid (figuur 1).

Figuur 1: Beheercyclus in het MINA-plan 3 en de plaats van MIRA-BE daarin



LEERPROCES

MIRA-BE 2005 wil ten dienste staan van *het leren* over beleidsevaluatie. Dat leerproces, dat opgang maakt in de Vlaamse beleidspraktijk en in de milieuadministratie in het bijzonder, zorgt voor reflectie over het beleid en roept een aantal vragen op. Zijn we goed bezig? Welke methoden zijn nuttig? Men kan zich ook vragen stellen over de bruikbaarheid van de beleidsevaluaties. Zijn de beleidsevaluaties die hier worden gepresenteerd enkel toepasbaar op hun specifieke onderwerp? Of kunnen conclusies en methoden ook gebruikt worden in andere beleidsvelden?

Niet verwonderlijk heeft elk beleidsthema een aantal specifieke kenmerken die een veralgemening naar andere beleidsvelden moeilijk maken. Zo heeft elk beleidsveld een eigen historiek, eigen actoren, specifieke instituties, eigen wetgeving, eigen politieke gevoeligheden enzovoort. Maar de methoden, de evaluatiecriteria, de uitgangspunten in het voorliggend rapport zijn evenwel toepasbaar op andere (milieu)beleidsvelden. Lessen die we uit beleidsevaluaties van een bepaald beleidsveld trekken, kunnen ook gelden voor andere beleidsdomeinen. De informatie in dit rapport kan dan ook aangewend worden om onderstaande, 'universele' beleidsvragen te beantwoorden:

- Hoe kan men het effect kennen van een programma op de doelgroep?
- Welke moeilijkheden gaan gepaard met de ontwikkeling van gebiedsgericht geïntegreerd beleid en hoe kunnen we daarmee omgaan?
- Hoe kan men voorspellen of een reorganisatie van diensten succesvol kan zijn?
- Hoe kan men ervoor zorgen dat wetten, eenmaal ze zijn ingevoerd, goed worden nageleefd?
- Hoe kan een omzetting van Europese (internationale) wetgeving in de Vlaamse context succesvol gebeuren? Welke zijn de voorwaarden voor succes?
- Hoe kan de uitvoering van een programma geoptimaliseerd worden? Welke zijn typische knelpunten?
- Wat zijn succesfactoren bij de integratie van beleidsniveaus (bv. van Europees naar Vlaams – gewestelijk – naar gemeentelijk niveau)?
- Hoe kunnen Europese richtlijnen juridisch correct worden omgezet?

4. Waar willen we naartoe?

Voor de realisatie van de decretale opdracht van beleidsevaluatie werkt MIRA met een stappenplan. Een eerste stap bestaat uit de inventarisatie van bestaand onderzoek in Vlaanderen en vervolgens het voortzetten van onderzoek over bepaalde beleidsthema's. Die evaluaties leveren de bouwstenen voor de volgende stap waarin omvangrijkere en grensoverschrijdende analyses en beoordelingen van milieubeleidsterreinen worden voorzien. Dat kan door de mobilisatie en structurering van een expertisenetwerk voor beleidsevaluaties. Dat proces is gaande en MIRA-BE 2005 wil daaraan bijdragen.

Via een matrix tonen we visueel welke beleidsthema's aan bod komen in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005 en, bijgevolg, welke weg er nog af te leggen is (tabel 2). Het aantal 'lege' hokjes spreekt voor zich. We verwijzen naar hoofdstuk 1 van dit rapport voor een verdere bespreking van deze matrix en bijhorende begrippen.

SOORTEN BELEIDSEVALUATIE

BELEIDSEVALUATIE NAAR VOORWERP

- **planevaluatie:** toetsing van de plannen en/of de doelstellingen voordat of nadat ze ten uitvoer zijn gebracht
- **procesevaluatie:** toetsing van beleidsprocessen, zowel van de totstandkoming van het beleid als van de uitvoering ervan
- **productevaluatie:** toetsing van de beleidsresultaten

BELEIDSEVALUATIE NAAR TIJD

- **ex-ante-evaluatie:** evaluatie voordat het beleid wordt gevoerd
- **ex-nunc-evaluatie:** evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid (soms ook wel *ex interim* of *ex tussendoor* genoemd)
- **ex-postevaluatie:** evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd

Tabel 2: Matrix van geëvalueerde beleidsthema's in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005

milieuthema	soort beleid*				
	gebied	internationaal	integratie	doelgroep	koepel
algemeen					
klimaat					
afval					
mest					
natuur					
water					
fotochemie					
ozonlaag					
verzuring					
gevaarlijke stoffen					
bodem					
hinder					
versnippering					

* gebied = gebiedsgericht beleid; internationaal = internationaal beleid; integratie = geïntegreerd overheidsbeleid; doelgroep = doelgroepenbeleid; koepel = overkoepelend beleid

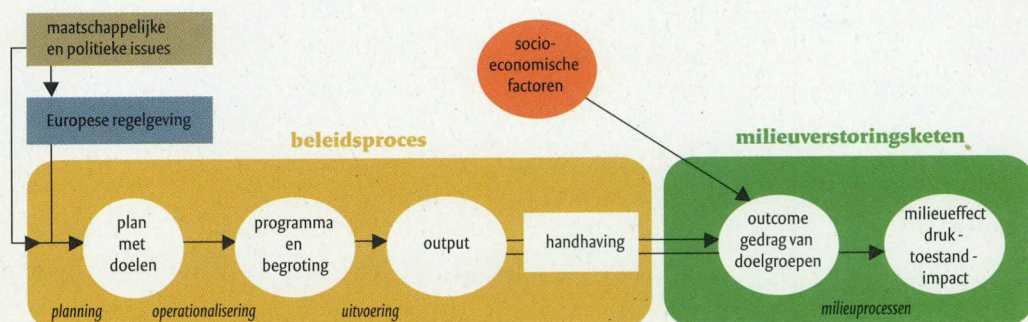
5. Wat zijn typische elementen uit MIRA-BE?

De MIRA-T-rapporten zijn opgebouwd aan de hand van *indicatoren* en hebben een vast analysekader, met name de *verstoringketen* of DPSI-R-keten. Ook MIRA-BE bevat zulke terugkomende elementen, met name de *beleidsketen* als analysekader, de *evaluatiecriteria* en de *vaste structuur*. Eerst gaan we in op de beleidsketen.

BELEIDSKETEN ALS ANALYSEKADER

De beleidsketen toont het beleidsproces (van bij de start van een beleid tot aan de resultaten ervan). Het laat toe om de complexiteit van 'hét' beleid te ontrafelen en dient als gids voor een goed begrip van dit rapport. Figuur 2 visualiseert de beleidsketen.

Figuur 2: Beleidsketen als analysekader voor MIRA-BE



Bron: Wilkinson (1999)

DE FASEN UIT DE BELEIDSKETEN (FIGUUR 2)

De keten start met een of meerdere maatschappelijke en politieke issues die op de agenda van de beleidsmakers komen te staan. Daarmee start een proces, het *beleidsproces*, dat uit drie fasen bestaat. Elke fase mondt uit in een concreet resultaat (afgebeeld in een cirkel). De eerste fase is de planningsfase. Voor de maatschappelijke en politieke issues worden oplossingen ontworpen, vergeleken en bediscussieerd. Dat moet normaliter uitmonden in een plan met duidelijke doelen. In de tweede fase, de operationaliseringsfase, worden de plannen geconcretiseerd: er wordt een programma opgemaakt, passend in de begroting zodat de uitvoering optimaal is met de beschikbare menselijke en financiële middelen. Het plan wordt vervolgens geïmplementeerd (fase 3). In het veld moeten we daarvan een concrete output zien: bv. een aangeplante bomenrij, een verleende vergunning, een gebouwde windmolenpark, een opgelegde boete ...

Die output speelt in op de *milieuverstoringketen* of DPSI-R-keten, eveneens zichtbaar in figuur 2. Men past zijn gedrag aan, wat onrechtstreeks bijdraagt tot een vermindering van de milieudruk, wat dan weer leidt tot een verbetering van de milieutoestand en eventueel een positieve impact heeft op de mens, de natuur en de economie. De output kan ook rechtstreeks het milieu beïnvloeden zonder dat een gedragswijziging nodig is.

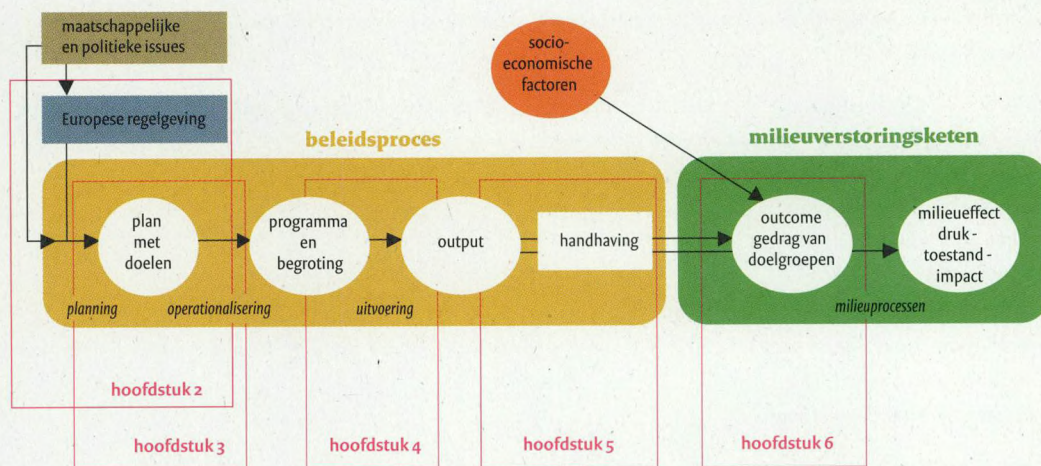
Nast de beleidsketen spelen er echter ook externe factoren mee, waarop het beleid minder vat heeft maar die een even grote of zelfs (veel) grotere invloed hebben op de milieuverstoring. Die factoren mogen niet worden vergeten, want ze tonen de feilbaarheid van een overheid aan om maatschappelijke processen én dus het milieu te controleren.

Figuur 2 toont met de hulp van pijlen de causale verbanden tussen de componenten van de beleids- en verstoringketen zonder ze te expliciteren. Die benadering is enkel toe-
pasbaar als er een beleidstheorie is die de causale ver-
banden aantoonst (bv. beleidsinstrument met output x
leidt tot een verbetering van de waterkwaliteit y, wat
zorgt voor een herstel van de vispopulatie met z %). Die
beleidstheorieën zijn echter zelden voorhanden omdat
de achterliggende beleidsprocessen (uit de beleidske-
ten) en de maatschappelijke en milieuprocessen (uit de
milieuverstoringketen) onvoldoende bekend zijn of
omdat er teveel oncontroleerbare, externe factoren zijn.

Wil een beleidsevaluatie het al dan niet optreden van
gedragseffecten, milieueffecten of ecologische effecten kunnen verklaren, dan dient zij
dus meestal de 'black boxes' van die gedrags- en milieuprocessen en van die ecologische
processen 'open te plooiën' en te analyseren. In het domein van milieu- en natuurbeleid
is beleidsevaluatie bijgevolg bijna steeds een vorm van procesevaluatie.

De diepgaande evaluaties in de hoofdstukken 2 tot en met 6 gaan telkens in op een
onderdeel van de beleidsketen (figuur 3).

Figuur 3: Beleidsketen met aanduiding van de hoofdstukken 2-6 uit MIRA-BE 2005



RESULTATEN VAN BELEID

- output: prestaties van de overheid (bv. aantal subsidies, het afleveren van een vergunning)
- outcome: gedragsverandering bij de doelgroepen (bv. lagere overheden, burgers, bedrijven)
- milieu-effect: verbetering / verslechtering van het milieu (en in een later stadium de natuur) als gevolg van beleid (wordt soms ook milieu-impact genoemd)

EVALUATIECRITERIA

Een ander typisch element van beleidsevaluaties en van MIRA-BE zijn *criteria*. Een loutere analyse van het beleidsthema is vanzelfsprekend nog geen evaluatie. Daarvoor is een *beoordeling* nodig en dat gebeurt met criteria. Het meest voor de hand liggende criterium is de *effectiviteit*. Het moet een antwoord bieden op de vraag of het instrument of de instrumentenmix heeft bijgedragen tot een vooropgestelde gedragsverandering of een milieuverbetering. *Efficiëntie* (werd de output geleverd met een minimum aan kosten?) en *rechtvaardigheid* (zorgt het instrument voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten?) zijn andere criteria. De criteria gaan voornamelijk in op de producten (resultaten) van het beleid.

Zoals beschreven, moeten verklaringen voor de resultaten gezocht worden in de voorafgaande processen.

Ook die processen moeten worden beoordeeld, zodat een verklaring kan worden gevonden voor succes en falen. Criteria ter beoordeling zijn onder andere: *capaciteit* (beschikken de actoren over de juiste en voldoende middelen om hun opdracht uit te oefenen?), *kennis* (weten de actoren wat verwacht wordt? werd voldoende onderzocht welke doelgroepen en/of welke alternatieven nodig zijn?), *acceptatie* (is de doelstelling geaccepteerd? zijn de organisatie en de instrumentenmix aanvaard?), *integratie* (zijn de doelstellingen afgestemd op elkaar? zijn er tegengestelde krachten binnen en buiten de administratie?).

De Kenniscel Wetsmatiging van het Vlaamse ministerie geeft acht kwaliteitscriteria voor toekomstige regelgeving (Gids Kenmerken van een goede regelgeving, 2003):

- noodzakelijk en doeltreffend;
- doelmatig en afgewogen;
- uitvoerbaar en handhaafbaar;
- rechtmatig;
- samenhangend;
- eenvoudig, duidelijk en toegankelijk;
- onderbouwd en overlegd;
- blijvend relevant en actueel.

In het rapport zal regelmatig verwezen worden naar de criteria en hoe ze worden gebruikt.

EVALUATIECRITERIA

Criteria die de resultaten van een beleid beoordelen: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid

Criteria die de processen van een beleid beoordelen (en de resultaten kunnen verklaren): capaciteit, kennis, acceptatie, transparantie, integratie, onderlinge afstemming ...

VASTE STRUCTUUR

De diepgaande beleidsevaluaties van de hoofdstukken 2-6 zijn opgebouwd volgens een vaste structuur (tabel 3).

Tabel 3: Structuur van een hoofdstuk in MIRA-BE 2005

	Inleiding
1	Situering
2	Concepten & methoden
3	Analyse
4	Evaluatie
5	Conclusies & aanbevelingen

6. Wie werkt mee aan MIRA-BE?

MIRA-BE 2005 is het resultaat van een samenwerking tussen auteurs, lectoren en het MIRA-team. Dit jaar hebben 116 deskundigen van universiteiten, onderzoeksinstituten, belangengroepen, administraties enz. hun expertise ter beschikking gesteld van het voorliggende rapport.

- De **auteurs** schrijven de hoofdstukken. Zij houden bij de afwerking van hun teksten rekening met de opmerkingen en suggesties van de lectoren en het projectteam.
- De **lectoren** lezen op afgesproken tijdstippen de werkstukken van de auteurs kritisch na. De lectoren worden achteraan elk hoofdstuk vermeld met naam en affiliatie.
- Het **MIRA-team** van de Vlaamse Milieumaatschappij staat in voor de inhoudelijke opvolging, de coördinatie en de redactie van de milieurapporten, en werkt (samen met de auteurs) inhoudelijke bijdragen uit. Na de redactie door het projectteam wordt de eindtekst ter goedkeuring voorgelegd aan de auteurs en lectoren.
- De bij decreet vastgestelde **stuurgroep MIRA** zorgt voor de inhoudelijke sturing van het rapporteringsproces.

7. Voor wie is MIRA-BE bedoeld?

Het rapport is gericht aan beleidsmakers (parlementsleden, kabinetsleden, planningsverantwoordelijken), beleidsuitvoerders en andere beleidsbetrokkenen (bv. doelgroepvertegenwoordigers). De in het rapport vastgestelde knelpunten moeten immers door hen worden aangepakt. Ook de succesfactoren moeten door hen worden gestimuleerd. De aanbevelingen in het rapport kunnen die beleidspersonen daarbij op weg helpen.

Ook andere personen met interesse voor (een kritische blik op) het beleid kunnen in het rapport hun gading vinden. Beleid heeft immers gevolgen voor ieder bedrijf en iedere burger.

Een inleiding op begrippen, methoden en aanpak van beleidsevaluaties is terug te vinden in hoofdstuk 1 van MIRA-BE 2003 (te downloaden op www.milieurapport.be).

REFERENTIES

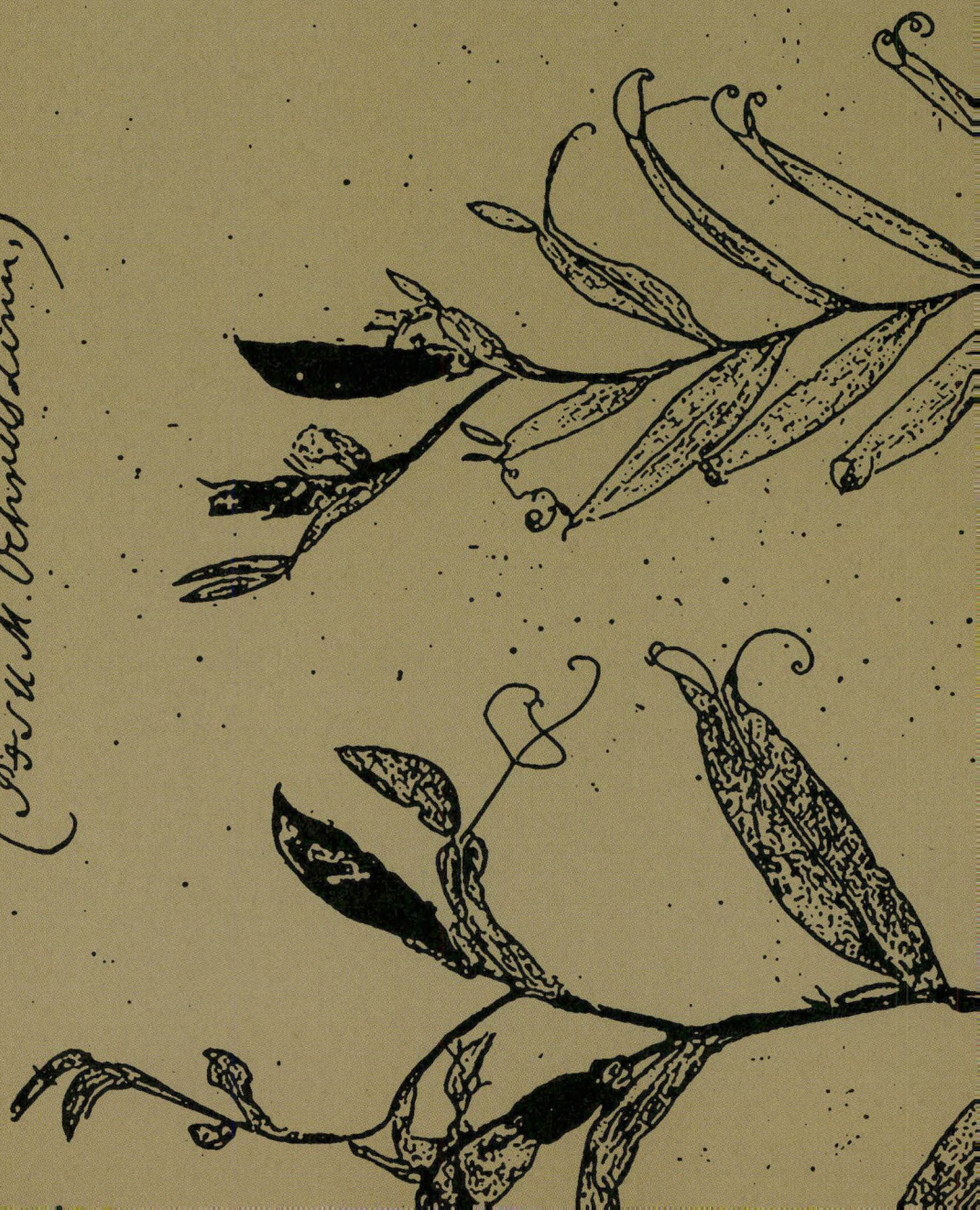
Gids Kenmerken van een goede regelgeving (2003). Kenniscel Wetsmatiging, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

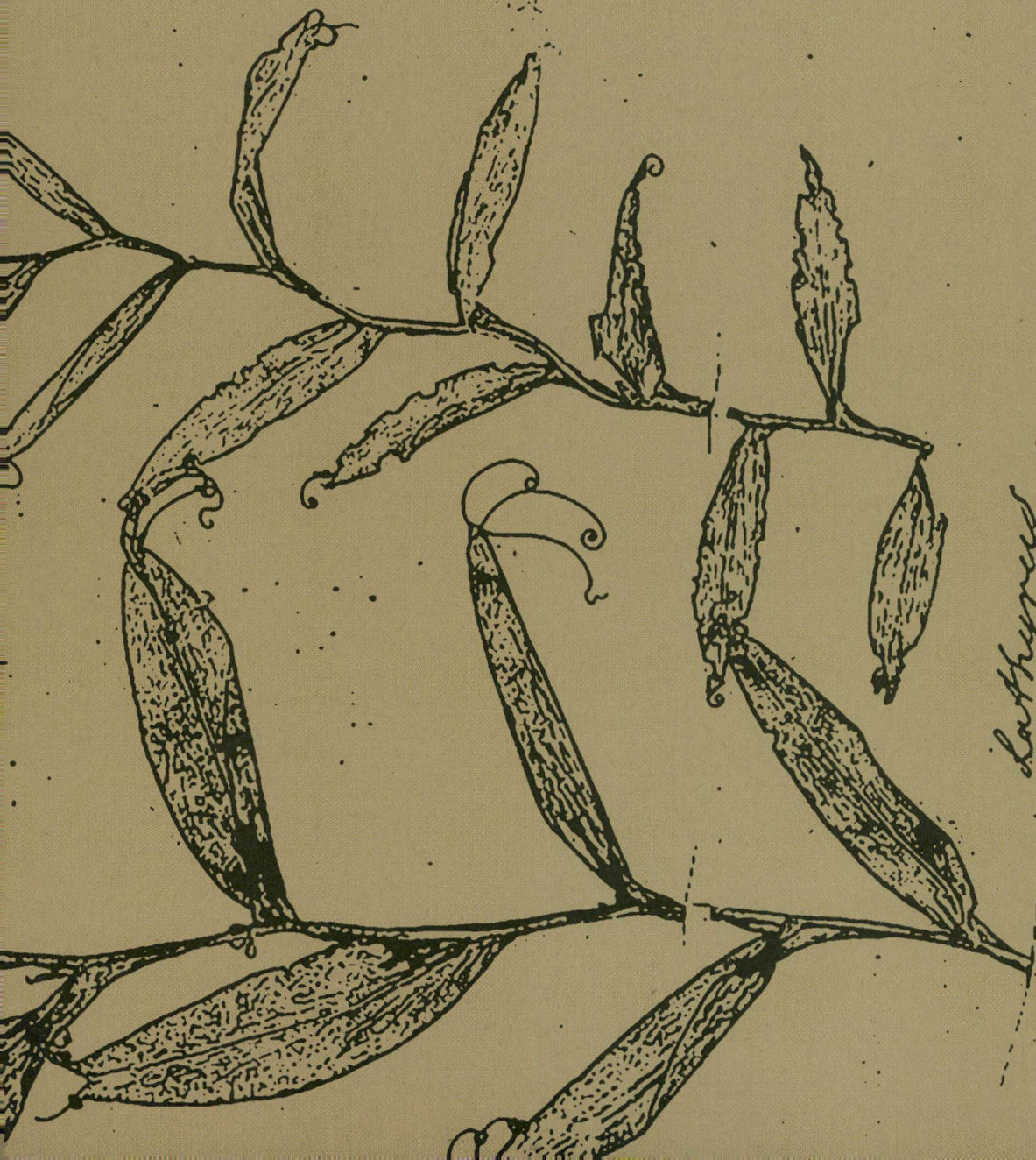
MINA-plan 3 (2003) Milieubeleidsplan 2003-2007. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

Wilkinson D. (1999) The contribution of EU monitoring and reporting on 'sound and effective' environmental policy-making. First draft paper for the EEA-project 'Towards a new EU framework for reporting on environmental policies and measures' (project manager M. T. Ribeiro), 21 september 1999, <http://reports.eea.eu.int/rem/en/sound-effective.pdf>.

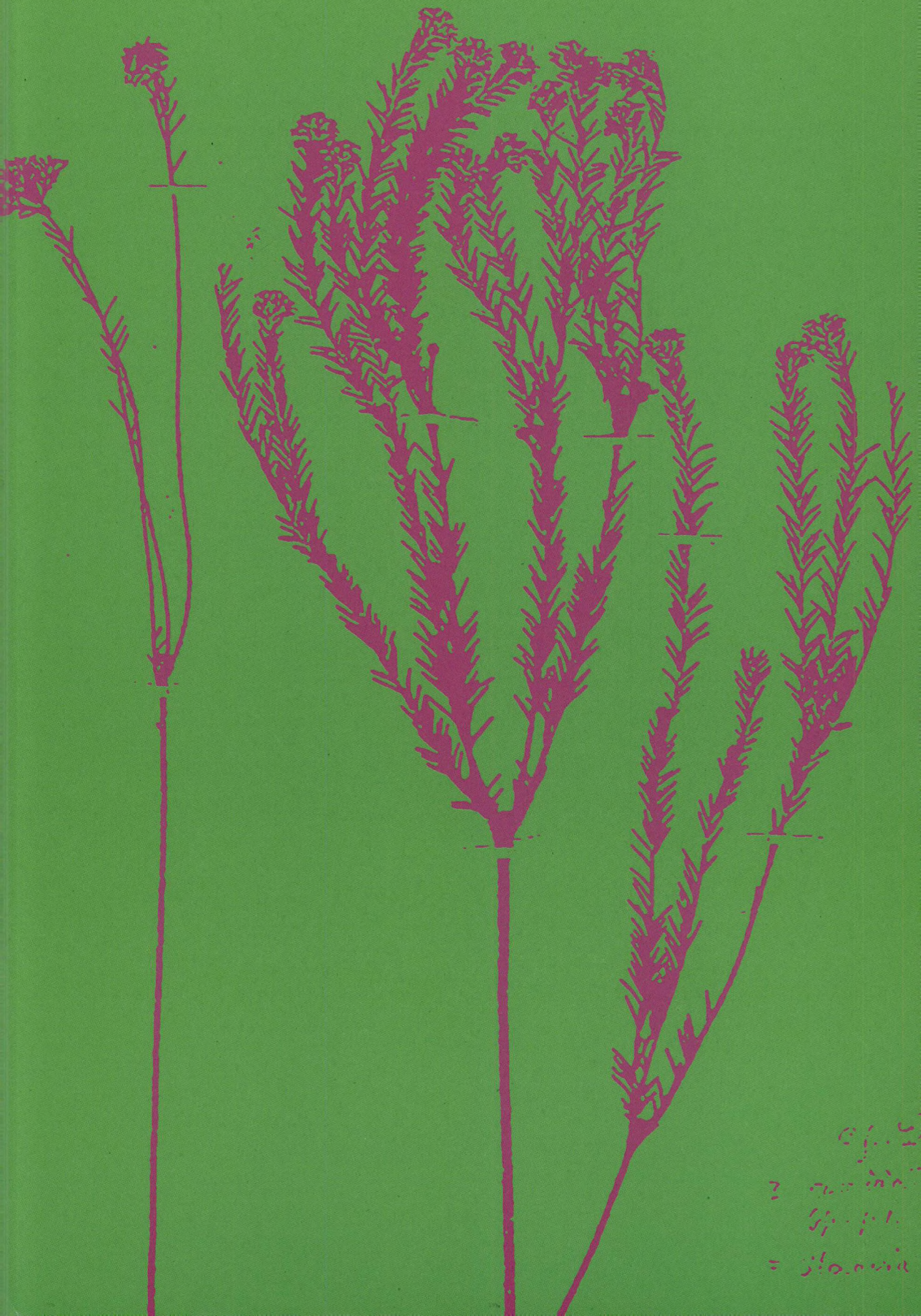
DEEL 1

(*Pisum M. Ochrus-Linn.*)

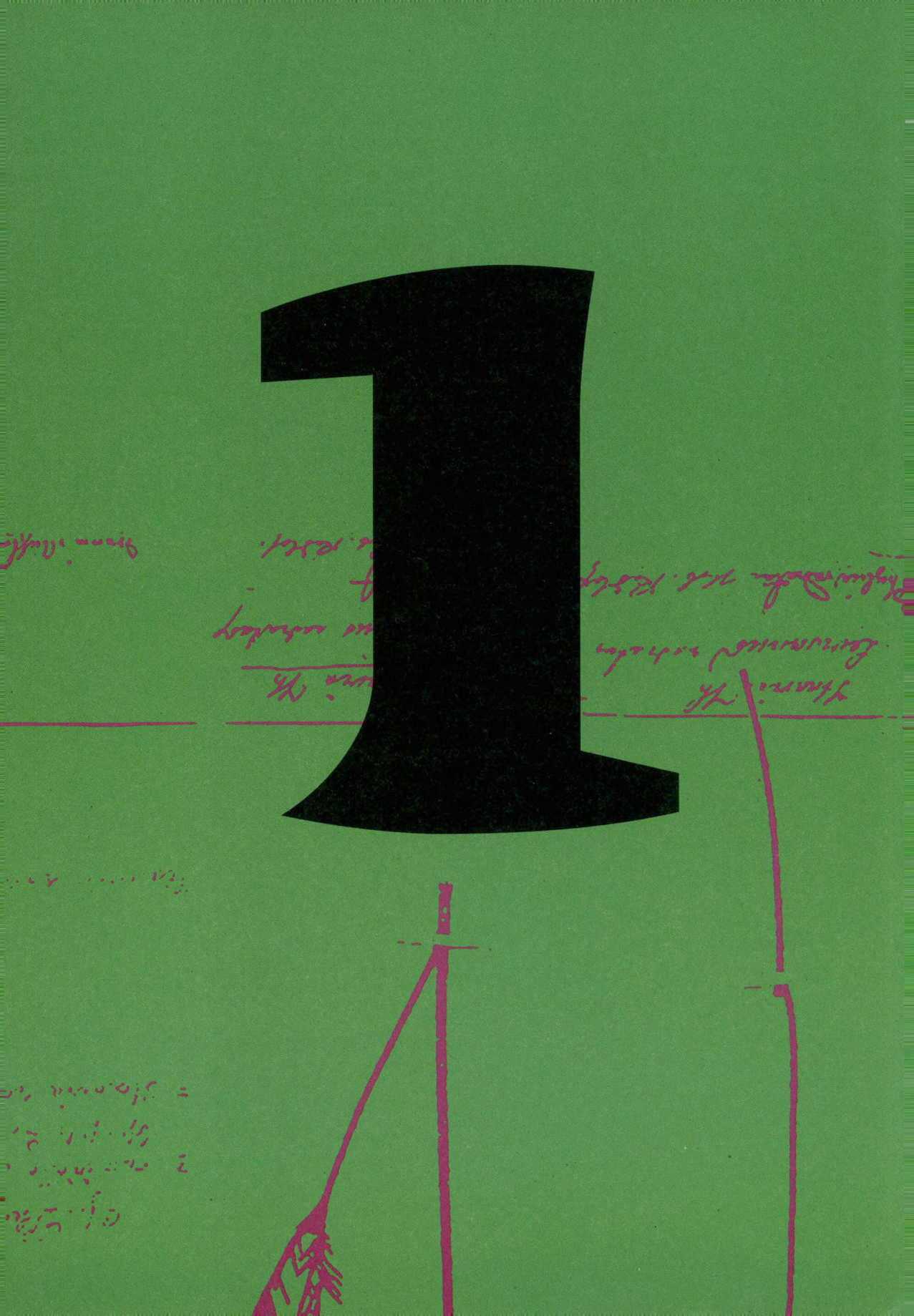




Lathyrus
ochroleucus



Sp. 2
? *Stachys*
Sp. 16
= *Stachys*



Milieubeleid 2003-2005 onderzocht: 24 evaluaties

Barbara Tieleman, MIRA, VMM

INLEIDING

Uit de evaluatie van het eerste BE-rapport in 2003 bleek dat de inventaris van milieubeleidsevaluaties (1996-2003) positief werd onthaald. We trachten op dat *élan* verder te gaan in MIRA-BE 2005 onder de vorm van een overzicht van gepubliceerd beleidsevaluatie-onderzoek in de periode 2003-2005. Dit hoofdstuk heeft de bedoeling de functie van MIRA-BE als *naslagwerk over milieubeleidsevaluatie* te versterken. U vindt hier een overzicht van beleidsevaluatieve studies die werden gepubliceerd tussen 1 juli 2003 en 30 mei 2005 (deel 1 Inventarisatie). Aan de hand van kenmerken trekken we algemene conclusies voor het volledige overzicht. Die 'conclusies' zijn het onderwerp van deel 2 'Bespreking'. In deel 3 vindt u van elke publicatie een samenvatting. We lieten ons voor de inventarisatie en de bespreking onder meer inspireren door een gelijkaardige inventaris van het Zweedse Milieuagentschap (Swedish Environmental Protection Agency, 2004). De exacte referentie van elke publicatie van de inventaris is te vinden in een bijlage.

1. Inventarisatie

1.1. SELECTIE VAN DE PUBLICATIES

Voor de inventarisatie is gezocht in de databanken van de Vlaamse universiteiten (inclusief Steunpunten), bij de milieuadministratie (o.a. TWOL-databank), bij beleidsadviesbureaus, bij de adviesraden SERV en MiNa-Raad, bij de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) en bij Felnet, het netwerk van milieubibliotheken.

Er is een groot aanbod aan artikels, rapporten, boeken en andere die het milieubeleid bespreken. De doelstelling van de inventarisatie was om te komen tot een zo volledig mogelijke lijst van kwalitatief hoogstaande beleidsevaluaties. Voor de meeste publicaties is het snel duidelijk of het om een beleidsevaluatie gaat, maar dat geldt niet voor allemaal.

Voor de selectie hebben we ons gehouden aan volgende richtlijnen:

- een beleidsevaluatie moet voldoen aan de kenmerken van de definitie van beleids-evaluatie (zie inleiding op het rapport):
 - wetenschappelijke analyse (dus geen standpunten, geen beschrijving);
 - milieubeleid als hoofdonderwerp (dus geen onderzoeken over een milieuprobleem zonder het in rekening brengen van beleidsaspecten; geen onderzoeken over ander beleid dan milieubeleid – inclusief Duurzame Ontwikkeling –. Zo vallen energiebeleid en landbouwbeleid buiten de inventarisatie tenzij het over de milieuaspecten ervan gaat);
 - evaluatiecriteria (er moet worden geëvalueerd, idealiter met expliciet beschreven criteria. Dus geen bespreking van beleid of richtlijn zonder een evaluatie. Zo vallen vademecums voor gemeenten met uitleg over decreten of juridische uitleg over een richtlijn buiten beschouwing);
 - aanbevelingen;
 - elke publicatie uit de inventarisatie moet in principe als uitgebreid gevalsstudiehoofdstuk (zie hoofdstukken 2 tot 6) opgenomen kunnen worden;
 - geen adviezen, enkel uitgebreide evaluaties, gebaseerd op onderzoek. We wilden geen adviezen opnemen omdat ze wel kritische analyses bevatten (voornamelijk ex-ante-evaluaties), maar niet passen in een uitgebreid gevalsstudiehoofdstuk. Daarenboven is het onduidelijk welke wetenschappelijke analyse aan de adviezen is voorafgegaan;
 - geen artikels, behalve als samenvatting van een onderzoek of wetenschappelijke analyse. Artikels waarvan onduidelijk is of ze de neerslag zijn van een wetenschappelijke analyse (i.e. gebaseerd zijn op onderzoek) komen niet in de inventaris voor. In het geval dat het wel duidelijk is, namen we de basis van het artikel op, met name het onderzoek en niet het artikel zelf;
 - de beleidsevaluaties moeten kwalitatief goed zijn. MIRA-BE wil op termijn een voorbeeldfunctie vervullen voor kwalitatief hoogstaande beleidsevaluaties die ten dienste staan van beleidsmakers. Om die reden hebben we publicaties die geen duidelijk analysekader hanteren, geweerd uit de inventaris. Vlaanderen heeft echter geen traditie in beleidsevaluaties en dat heeft zijn weerslag op de kwaliteit van de producten. Daarom reserveren we in de inventaris plaats voor 'buitenbeentjes': onderzoeken die niet helemaal volgens de regels van de kunst zijn geschreven, maar opvallen door hun aanbevelingen.
-

Beleidsontwerpende onderzoeken hebben we niet opgenomen. Het onderscheid maken tussen 'beleidsontwerpend' en 'beleidsevaluerend' onderzoek is soms als dansen op een slappe koord. Afhankelijk van het doel van het onderzoek zal de mate van 'ontwerping' toenemen en de mate van 'evaluatie' afnemen en omgekeerd. Zo dienen bepaalde beleidsontzoeken een verschillend doel:

- wetenschappelijk inzicht krijgen in beleidsprocessen;
- effecten meten;
- 'het leren' binnen een organisatie versterken.

Het eerste zorgt voor de 'opbouw van wetenschappelijke inzichten', het tweede voor 'accountability' en het derde voorbeeld biedt 'reflectie' over beleid. Beleidsevaluaties zijn normaliter gericht op 'accountability', het verantwoorden van beleidskeuzes, beleidsprocessen en beleidsresultaten (Bouckaert, 1992).

1.2. OVERZICHT VAN DE PUBLICATIES

We gaven aan elke publicatie uit de inventaris een aantal kenmerken. Die kenmerken dienen als basis voor de bespreking (deel 2).

Het kenmerk 'milieuthema' verdient een korte toelichting. Voor elke publicatie geven we aan welk milieuprobleem aan de grond ligt van het beleid dat geëvalueerd wordt. We voorzien volgende milieuthema's (waarbij het MINA-plan 3 (2003-2007) de inspiratiebron is):

- algemeen (beleid gericht op meerdere thema's tegelijk of op 'milieu' in het algemeen);
- klimaat;
- afval;
- vermessing;
- natuur;
- water – clustering van kwaliteit oppervlaktewater en verdroging;
- fotochemie;
- aantasting van de ozonlaag;
- verzuring;
- gevaarlijke stoffen;
- bodem;
- hinder;
- versnippering.

We catalogiseerden elke publicatie ook volgens het 'soort beleid' dat wordt geëvalueerd. Ook daarbij volgen we in grote lijnen de indeling van het MINA-plan 3.

- *gebiedsgericht beleid*: beleid dat de milieuproblemen aanpakt op het niveau van specifieke gebieden. Beleid dat de milieukwaliteit in specifieke gebieden verhoogt en de onderlinge afstemming tussen verschillende functies in die gebieden verzorgt;
- *beleid gericht op doelgroepen*: beleid dat het gedrag van actoren die invloed hebben op de kwaliteit van het milieu beïnvloedt. Beleid dat samenwerking met de overheid en de verantwoordelijkheidszin van voornoemde actoren stimuleert;

- *geïntegreerd overheidsbeleid*: beleid gericht op de verbetering van de interne samenwerking en de samenwerking met andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus;
- internationaal beleid;
- *overkoepelend beleid*: beleid dat beleid, beleidsprocessen en beleidsstructuren moet onderbouwen.

Veel beleidsevaluaties uit de inventaris evalueren een of meerdere specifieke beleidsinstrumenten. Waar dat het geval is, hebben we aangegeven om welk *soort instrument* het gaat. We onderscheiden volgende beleidsinstrumenten:

- sociale / communicatieve instrumenten;
- economische instrumenten;
- juridische instrumenten;
- ondersteunende instrumenten;
- directe instrumenten;
- handhaving.

In tegenstelling tot het MINA-plan 3 is handhaving niet ondergebracht bij de juridische instrumenten. Handhaving is een middel van de overheid dat directe en alle soorten indirecte beleidsinstrumenten kan omvatten en staat in die zin 'boven' de klassieke indeling. Het is bovendien een apart beleidsprobleem met apart beleids-evaluatieonderzoek.

Sommige juridische instrumenten (bv. vergunning voor bedrijf x) zijn welomlijnd en weinig breed in toepassing, andere juridische instrumenten zijn een 'verzameling' van maatregelen en instrumenten (bv. het mestactieplan of het uitvoeringsplan afvalstoffen). Deze laatste soort instrumenten, die wij hier ondersteunende beleidsinstrumenten zullen noemen, zijn niet welomlijnd en zijn zeer breed van toepassing. Het is een paraplu voor programma's en projecten die heffingen, sensibilisatie, draagvlakvorming enzovoort kunnen bevatten. Een beleidsevaluatie over een ondersteunend instrument of een 'gewoon' juridisch instrument zal logischerwijze sterk verschillen in omvang en focus.

Het kenmerk '*soort evaluatie*' bevat de begrippen ex-ante-, ex-nunc- en ex-postevaluatie, plan-, proces- en productevaluatie (zie Inleiding op dit rapport).

Tabel 1 toont onze selectie van beleidsevaluatieve studies sinds 1 juli 2003 (24 publicaties). De publicaties werden geordend volgens milieuthema, daarbinnen volgens jaartal en vervolgens op naam.

Tabel 1: Overzicht van beleidsevaluaties, gepubliceerd tussen 1 juli 2003 en 30 mei 2005

thema	titel + auteur(s)	soort beleid ¹	soort instrument ²	soort evaluatie
algemeen	Studie ter voorbereiding van de evaluatie van het federaal milieugericht productbeleid (2003) A. Heyerick	doelgroep	j/e/s	ex ante product
algemeen	Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren (2003) E. Van Reybroeck, P. Bursens	internationaal	-	ex nunc proces
algemeen	Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling (2004) K. Bachus, H. Bruyninckx, M. Poesen-Vandeputte	integratie/ koepel	-	ex ante proces
algemeen	Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over (2004) K. Geeraerts, P. Bursens, P. Leroy	internationaal	-	ex nunc proces
algemeen	De behandeling van milieuklachten door de Milieu-inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht? (2004) A. Monsieurs	integratie/ doelgroep	h	ex nunc proces/ product
algemeen	Pilootproject Vlaretoezicht Klein-Brabant, sector Transport (2004) R. Segers	doelgroep	h	ex post proces
algemeen	Linking Innovation Policy and Sustainable Development in Flanders (2004) P. Van Humbeeck, I. Dries, J. Larosse	integratie/ koepel	-	ex ante proces/plan
algemeen	De Europeanisering van Vlaamse ambtenaren, kabinetards en politici: opinie, expertise en aandacht (2005) M. Baetens, P. Bursens	internationaal	-	ex nunc proces
algemeen	Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkings-overeenkomst (2005) K. Bachus	integratie	o/s	ex nunc proces
algemeen	Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus? (2005) T. De Bruyn, K. Bachus	doelgroep	h	ex post plan
algemeen	Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling (2005) P. Delbaere, P. Dresselaers, N. Gouzée	koepel	o	ex post product
algemeen	Environmental policy integration in Europe (2005) European Environmental Agency	integratie	-	ex nunc proces
afval	Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument (2003) J. Gysen, K. Bachus, H. Bruyninckx, L. Van Ootegem	doelgroep	o	ex post product
afval	Afvalpreventie acties en maatregelen in middelbare scholen in Vlaanderen (2003) OVAM	doelgroep	di/s	ex post product
afval	De afvalstromen en het afvalbeleid in basisscholen in Vlaanderen (2003) OVAM	doelgroep	di/s	ex post product

thema (vervolg)	titel + auteur(s)	soort beleid ¹	soort instrument ²	soort evaluatie
afval	Presti 4: bedrijvig in milieuzorg - het effect gemeten (2005) A. Gommers, K. Couderé	doelgroep	s	ex post product
mest	Het driesporen mestbeleid: evaluatie en toekomstverkenning (2004) M. Vervaet, L. Lauwers, S. Lenders, S. Overloop	doelgroep	o	ex nunc proces
natuur	Natuur, hoe kan dat? Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen (2004) T. Leroy, I. Loots, P. Leroy	doelgroep	-	ex ante plan
natuur	Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (2004) Europese Commissie	gebied	j	ex nunc proces
natuur	Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen - cijfers voor het beleid (2005) M. Dumortier, L. De Bruyn, M. Hens, J. Peymen, A. Schneiders, T. Van Daele, W. Van Reeth, G. Weyembergh, E. Kuijken	gebied/ doelgroep	j/e/s	ex post proces/ product
natuur	Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap (2005) B. Kayaerts	gebied/ doelgroep	e	ex post product
natuur	Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (2005) A. Cliquet, G. Van Hoorick, J. Lambrecht, D. Bogaert	internationaal/ gebied	j	ex nunc proces
water	Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking (2005) A. Crabbé	gebied/ integratie	j	ex nunc proces
water	Gewestelijke subsidiëring van gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur in Europees kader (2005) Rekenhof	integratie	e	ex post product

¹ gebied = gebiedsgericht beleid; internationaal = internationaal beleid; integratie = geïntegreerd overheidsbeleid; doelgroep = doelgroepenbeleid; koepel = overkoepelend beleid

² s = sociaal instrument; j = juridisch instrument; o = ondersteunend instrument; e = economisch instrument; di = direct instrument; h = handhaving

2. Bespreking

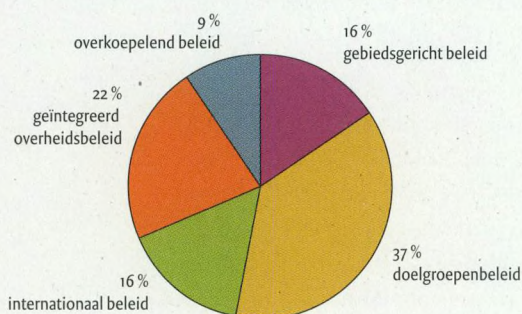
De bespreking van de inventaris is opgebouwd uit acht delen. Achtereenvolgens behandelen we het soort beleid, het soort instrument, het soort evaluatie, de milieuthema's (gekoppeld aan het budget), de gebruikte criteria, de opdrachtgevers en de instellingen die de evaluaties uitvoeren. In het zesde deel beantwoorden we algemene vragen die de inventarisatie oproept, waarbij conclusies uit de voorgaande paragrafen worden opgenomen. Ten slotte visualiseert een matrix in welke mate de publicaties instaan voor de evaluatie van 'het' milieubeleid.

Omdat het aantal evaluaties beperkt is, dient de bespreking voornamelijk ter illustratie van de manier waarop de beleidsevaluaties gebeuren. Een publicatie die twee categorieën van eenzelfde kenmerk bevat, kan twee keer meetellen.

2.1. SOORT BELEID

Figuur 1 toont de verdeling van de publicaties over het soort beleid. De meeste publicaties uit de inventaris evalueren beleid dat specifiek gericht is op een of meerdere doelgroepen. Evaluaties van overkoepelend beleid zijn minder frequent.

Figuur 1: Verdeling van de publicaties uit de inventaris per soort beleid

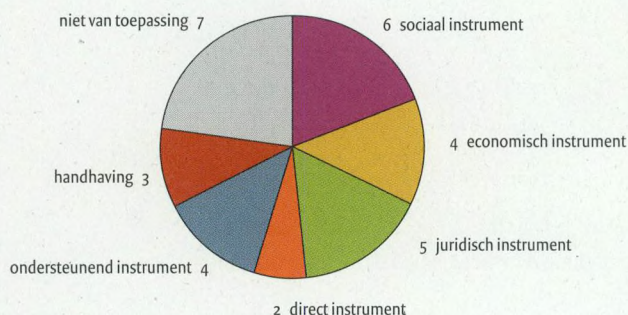


We willen geen aanbevelingen formuleren over het opdrijven van evaluaties bij bepaalde categorieën. Alle categorieën zijn belangrijk. Het is aan de beleidsmakers om keuzes te maken.

2.2. SOORT BELEIDSINSTRUMENT

We deelden alle evaluaties in volgens het soort instrument dat werd geëvalueerd. In het geval een evaluatie geen instrument evalueerde, werd ze toegevoegd aan de categorie 'niet van toepassing'. Figuur 2 geeft weer welke instrumenten werden onderzocht.

Figuur 2: Verdeling van de publicaties uit de inventaris per soort beleidsinstrument



Bijna een vierde van de publicaties evalueren geen instrument. Voor de evaluaties die dat wel doen, merken we dat vooral directe instrumenten weinig worden onderzocht. Echt bijzonder is dat niet omdat onder andere in MIRA-T via de zogenaamde responsindicatoren over directe instrumenten wordt gerapporteerd. Daaraan wordt meestal ook een analyse gekoppeld.

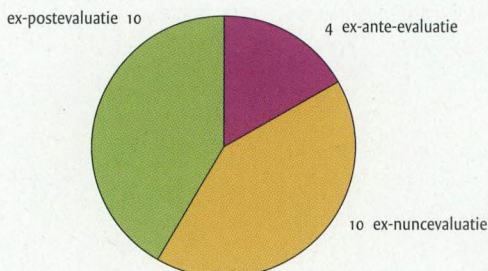
2.3. SOORT EVALUATIE

Aan de hand van 2 figuren geven we de spreiding weer van de publicaties per soort evaluatie. Figuur 3 geeft weer hoeveel evaluaties vooraf, tijdens of na het betreffende beleid werden gemaakt en figuur 4 toont hoeveel publicaties beleidsplannen, beleidsprocessen of beleidsresultaten (resp. plan-, proces- of productevaluatie) als onderwerp hebben.

Wat de verdeling van de milieubeleidsevaluaties per tijdstip van onderzoek betreft (figuur 2), stellen we vast dat er relatief weinig ex-ante-evaluaties worden uitgevoerd. In de toekomst kan dat veranderen wanneer meer reguleringsimpactanalyses (RIA's) worden opgemaakt. Sinds 1 januari 2005 moet namelijk voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profitorganisaties, een RIA opgemaakt worden. Het valt nog af te wachten of de kwaliteit van de RIA's de opname in de inventaris mogelijk zal maken. We moeten ook wijzen op het bestaan van impactanalyses die niet beleidsevaluatief zijn, maar evengoed toekomstig beleid kunnen onderbouwen.

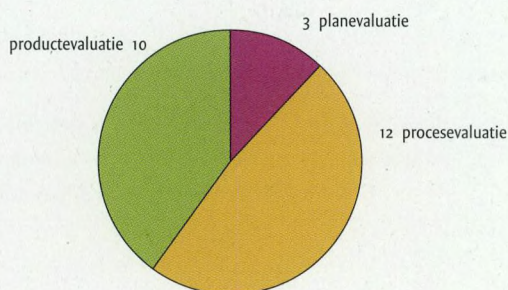
Het is duidelijk dat een ex-postbeleidsevaluatie nieuwe inzichten oplevert voor beleidsontwikkeling en dus voor ex-antebeleidsevaluatie. Maar dat leereffect vergt een minimale hoeveelheid ex-postbeleidsevaluatieonderzoek dat voldoende generieke (en niet alleen casusspecifieke) inzichten oplevert en bovendien gebruikt wordt voor ex-ante-evaluaties. In dat opzicht heeft Vlaanderen nog een lange weg af te leggen.

Figuur 3: Verdeling van de publicaties uit de inventaris per soort evaluatie (naar tijdstip)



We kunnen afleiden uit figuur 4 dat weinig evaluaties ingaan op de planfase van het beleid. Er zijn ongeveer evenveel evaluaties gemaakt van de beleidsprocessen als van de beleidsresultaten of producten.

Figuur 4: Verdeling van de publicaties uit de inventaris per soort evaluatie (naar voorwerp)

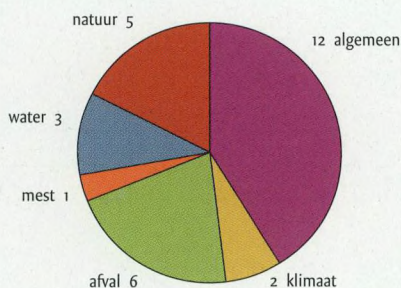


Als we rekening houden met het feit dat de adviesraden regelmatig advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet, bestaan er meer ex-ante- en planevaluaties dan blijkt uit de inventarisatie – hoewel die adviezen vaak niet ver genoeg gaan in de evaluatie, zoals we opmerkten in paragraaf 1.1.

2.4. MILIEUTHEMA'S

We gingen voor elke publicatie na welk milieuprobleem aan de grond lag van de beleids-evaluatie. De milieuproblemen verbonden we aan geclusterde milieuthema's, met het MINA-plan als basis. In figuur 5 zien we welke milieuthema's onderzocht werden.

Figuur 5: Verdeling van de publicaties uit de inventaris volgens milieuthema



De 'algemene' beleidsevaluaties zijn in de meerderheid. Dat hoeft niet te verbazen omdat daaronder ook beleidsevaluaties vallen die meerdere thema's overschrijden. We merken dat het afvalbeleid en het natuurbeleid relatief veel onderzocht zijn, het waterbeleid minder vaak (drie publicaties) en het mestbeleid weinig (één publicatie). Aspecten van klimaat kwamen aan bod in 2 casestudy's. De andere thema's werden niet onderzocht. We vermoeden dat dat afhankelijk is van het relatieve gewicht van de beleidsdomeinen, de maatschappelijke en politieke belangstelling, gevoeligheden, complexiteit en de beschikbare middelen om evaluaties uit te voeren.

De koppeling van de geëvalueerde milieuthema's en de uitgaven voor die thema's wordt voorgesteld in tabel 2. De gegevens over de milieu-uitgaven kunt u raadplegen in het MINA-plan 3 (p. 352 e.v.).

Tabel 2: Koppeling van de milieu-uitgaven van het Vlaamse Gewest (2002) aan de milieuthema's van de inventaris

thema indeling uit MIRA-BE 2005	thema indeling uit MINA-plan 3	milieu-uitgaven (in 1 000 euro)	aandeel in totale milieu- uitgaven (%)	aantal beleidsevaluaties uit de inventaris die dit thema betreffen
algemeen	geïntegreerd overheidsbeleid, instrumenten, gebiedsgericht beleid, actoren, internationaal beleid, kosten en financiering	92 319	10,15	12 (41,5 %)
klimaat	klimaat	295	0,03	2 (7 %)
afval	afvalstoffen	34 342	3,78	6 (20,5 %)
mest	vermesting	77 397	8,51	1 (3,5 %)
natuur	biodiversiteit	127 872	14,06	5 (17,3 %)
water	oppervlaktewaterverontreiniging, verdroging en integraal waterbeleid	507 386	55,79	3 (10,2 %)
fotochemie	fotochemie	772	0,08	0 (0 %)
aantasting van de ozonlaag	ozon	147	0,02	0 (0 %)
verzuring	verzuring	507	0,06	0 (0 %)
gevaarlijke stoffen	gevaarlijke stoffen	905	0,10	0 (0 %)
bodem	bodem	54 463	5,99	0 (0 %)
hinder	geluidshinder, geurhinder en lichthinder	556	0,06	0 (0 %)
versnippering	versnippering	3 832	0,42	0 (0 %)
-	'lucht algemeen'	8 490	0,93	0 (0 %)
-	kosten en financiering	263	0,02	0 (0 %)
totaal		909 546	100	29 (100 %)

Bron: MINA-plan 3

Thema's die niet geëvalueerd werden, hebben in het algemeen een laag aandeel in de milieu-uitgaven. De verhouding tussen evaluaties over natuur en het aandeel van natuurbeleid in de milieu-uitgaven komt ook min of meer overeen (17,3 % tegenover 14,06 %). Discrepancies zien we bij evaluaties van afvalbeleid, klimaatbeleid, waterbeleid en bij de algemene evaluaties (in vetjes gedrukt in de tabel). Bij de publicaties die zich over de milieuthema's afval en klimaat buigen en bij de algemene evaluaties, merken we dat het aandeel evaluaties *groter* is dan het aandeel van die thema's in de milieu-uitgaven. In het geval van klimaatbeleid ligt een deel van de verklaring bij het feit dat de uitgaven voor een groot deel bij energiebeleid horen (en dus niet bij het Ministerie van Leefmilieu). Sowieso doen we hier geen uitspraken over de verdeling van de middelen over de milieuthema's.

Wat het waterbeleid betreft, merken we dat er in verhouding *minder* evaluaties over waterbeleid gaan dan het aandeel dat het inneemt in het milieubudget (10,2 % tegenover 55,97 %).

2.5. GEBRUIKTE CRITERIA

In theorie hebben beleidsevaluaties als doel om na te gaan of een bepaald beleid slaagt in zijn opzet (effectiviteit). Het 'bewijzen' van effectiviteit is uiterst moeilijk. Daarom zal een evaluator vaak criteria gebruiken die kunnen verklaren waarom het beleid het meer of minder goed doet. Zulke criteria zijn bijvoorbeeld transparantie, afstemming, betrokkenheid, kennis, capaciteit.

De inventaris toont dat effectiviteitsanalyses heel zeldzaam zijn (de enige publicaties volgens de regels van de kunst zijn Gysen et al., 2003 en Vervaeke et al., 2004). In bijna alle beleidsevaluaties gebruikt men criteria ter verklaring van (on)succesvol beleid, zonder bewijs voor effectiviteit. De belangrijkste criteria die in de publicaties van de inventaris zijn gebruikt, zijn:

- kennis (weten);
- capaciteit (kunnen);
- willen;
- legitimiteit;
- integratie;
- participatie;
- communicatie;
- samenwerking;
- wettelijkheid;
- coherentie / samenhang / afstemming.

Deze criteria werden zowel gebruikt bij de evaluatie van plannen, producten (programma's, decreten, wetten ...) als bij de evaluatie van processen.

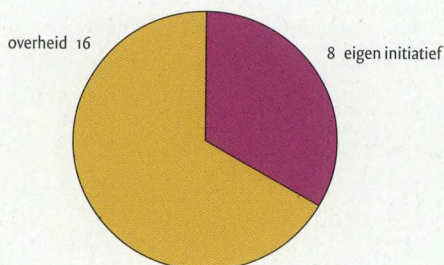
2.6. OPDRACHTGEVER EN OPDRACHTNEMER

In figuur 6 zien we wie het initiatief nam voor de beleidsevaluaties. Het taartdiagram toont twee categorieën: beleidsevaluaties in opdracht van de overheid (en uitgevoerd door externen), en beleidsevaluaties die gebeurden op eigen initiatief. Met 'eigen initiatief' bedoelen we evaluaties waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer een zijn.

De meerderheid van de beleidsevaluaties gebeurde in opdracht van de overheid (16 publicaties). De overheidsinstellingen die de opdracht gaven voor beleidsevaluaties zijn de milieuadministratie (AMINAL, VMM, OVAM), het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, het departement Wetenschap en Innovatie, het parket van de procureur des Konings en de provincies. Van het overgrote deel van de publicaties die onder 'eigen initiatief' gerangschikt werden, zijn de opdrachtgevers ook lid van de overheid. Zo heeft OVAM tweemaal het initiatief geno-

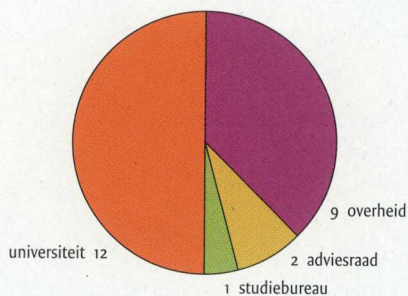
men voor onderzoek dat het zelf uitvoert. Het Centrum voor Landbouweconomie, het Federaal Planbureau, de Europese Commissie en het Rekenhof eenmaal. Enkel de publicaties van de MiNa-Raad (Kayaerts, 2005) en van de K.U. Leuven (Monsieurs, 2004) zijn niet 'overheidsgebonden'. We komen later nog terug op de onafhankelijkheid van de studies (paragraaf 2.7).

Figuur 6: Verdeling van de publicaties volgens opdrachtgever



De volgende figuur toont wie de beleidsevaluaties maakte (figuur 7). Daaruit blijkt dat de helft van de beleidsevaluaties uit de inventaris werd uitgevoerd door een universiteit. Van die universitaire onderzoeken gebeurden er vijf in het kader van een Steunpunt-onderzoek.

Figuur 7: Verdeling van de publicaties volgens opdrachtnemer



Naast het grote aantal universitaire onderzoeken, werden ook onderzoeken uitgevoerd door de overheid zelf (9 publicaties): door Vlaamse wetenschappelijke instellingen, het Rekenhof, een gemeente, OVAM, de Europese Commissie, het Europees Milieuagentschap en het federaal Planbureau. De resterende publicaties zijn gemaakt door de MiNa-Raad, SERV en een studiebureau.

2.7. ALGEMENE EN CONCLUDERENDE VRAGEN

De voorgaande paragrafen toonden een indeling van de publicaties volgens verschillende doorsneden (volgens milieuthema, soort evaluatie, soort beleid, soort instrument en volgens opdrachtgever en -nemer). Aan de hand van enkele vragen vervulldigen we de analyse van de geïnventariseerde publicaties, waarbij we enkele aspecten hernemen.

KUNNEN DE EVALUATIES GEBRUIKT WORDEN VOOR DE OPVOLGING VAN HET MILIEUBELEIDSPAN?

Het MINA-plan clustert het geplande beleid volgens een aantal doorsneden (volgens milieuthema, volgens beleidsinstrument, volgens soort beleid, volgens doelgroep ...). We hebben de indeling zo veel mogelijk willen afstemmen op die categorieën. Als de beleidsmakers en de verantwoordelijken voor de opvolging van het MINA-plan (de vooruitgang van) het beleid willen evalueren aan de hand van een diepgaande evaluatie, zijn daarvoor beleidsevaluaties voorhanden (cf. inventaris). Het is niet geweten of sommige evaluaties uit de inventaris daarvoor al dan niet zijn gebruikt en waarom.

ZIJN ER EVOLUTIES VAST TE STELLEN IN DE INVENTARIS TEN OPZICHTE VAN MIRA-BE 2003?

Als we kijken naar de *soort evaluatie* bleek uit de inventaris van beleidsevaluaties tussen 1996 en 2003 (MIRA-BE 2003, 57 publicaties) dat 38 % ervan productevaluaties waren, 37 % procesevaluaties en 25 % planevaluaties. In MIRA-BE 2005 is dat respectievelijk 40 %, 48 % en 12 %. Blijkbaar werden de beleidsplannen minder geëvalueerd. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat in MIRA-BE 2003 wel adviezen van de MiNa-Raad en SERV bij de inventarisatie werden gevoegd, wat, aangezien de adviesraden vooral over beleidsplannen uitspraak doen, tot een toename leidde van de planevaluaties in MIRA-BE 2003.

We merken op dat *de milieuthema's* in het beleidsevaluatierapport van 2003 ingedeeld werden volgens de 'grote' thema's. Thema's zoals milieugevaarlijke stoffen, verzuring en fotochemie werden niet opgenomen in de toenmalige analyse. In MIRA-BE 2003 was de verdeling als volgt: beleidsevaluaties over mest (4 %), natuur (16 %), bodem (2 %), afval (28 %), water (9 %) en klimaat (0 %). De evaluaties die niet op een specifiek thema ingaan of die het beleid op meerdere thema's evalueren (categorie 'algemeen') maakten 41 % van het totaal uit. In MIRA-BE 2005 is dat respectievelijk 3,5 %, 17,3 %, 0 %, 20,5 %, 10,2 % en 41,5 % (figuur 4). Evaluaties over klimaatbeleid zijn goed voor 7 %. Het aandeel van de meeste milieuthema's bleef dus constant sinds 1996. Het aandeel van evaluaties van het bodembeleid verminderde en werd ingenomen door een toename van het aandeel evaluaties over klimaat. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het om gelimiteerde casestudy's gaat die een klein aspect van de klimaatproblematiek behandelen (Heyerick, 2003, De Bruyn & Bachus, 2005).

ZIJN ER OVEREENKOMSTEN TUSSEN DE EVALUATIES VAN DE INVENTARIS BETREFFENDE CRITERIA, DATAVERZAMELING EN METHODE?

Uit paragraaf 2.5 blijkt dat er grote gelijkenissen zijn tussen de *criteria* die de auteurs gebruikten voor het voorspellen of verklaren van succes of falen (effectiviteit) van beleid. Afstemming, legitimiteit, capaciteit, kennis, bereidheid en integratie zijn criteria die in bijna alle evaluaties terugkwamen. De evaluaties die het evalueren van effectiviteit als hoofddoel hebben, zijn uitzonderingen.

De meest gebruikte methode voor *dataverzameling* is de literatuurstudie, al dan niet gecombineerd met interviews. Enquêtes en participerende observatie werden toegepast bij het verzamelen van de (kwalitatieve) gegevens (Baetens et al., 2005, Monsieurs, 2004, OVAM, 2003a, OVAM, 2003b, Gommers et al., 2003).

Een gemeenschappelijke methode voor de eigenlijke *evaluatie* is er niet. Er is geen eenvormig recept. Dat is logisch, want voor elk evaluatieonderzoek moeten de methoden en technieken aangepast worden aan de onderzoeksvragen. Dat neemt niet weg dat er algemene methodologische fundamenteën en handboeken bestaan. Afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoek, worden die meer of minder gebruikt en/of geëxpliciteerd.

ZIJN ER INHOUDELIJKE OVEREENKOMSTEN TUSSEN DE BELEIDSEVALUATIES VAN DE INVENTARIS?

De evaluaties zijn sterk verschillend qua (breedte van) onderwerp. Er zijn wel evaluaties die een gelijkaardige inhoud hebben.

- Uit de *evaluaties die 'handhaving' onder de loep nemen*, blijkt dat dat het een problematisch thema is omdat elk toezicht (om welke reden dan ook) gebrekkig blijft en vervuilende bedrijven ongestraft blijven. De aanbevelingen die uit de studies voortkomen zijn een vraag naar meer personeel, maar evenzeer naar een betere opvolging en strafrechtelijke vervolging (Monsieurs, 2004, Segers, 2004, De Bruyn & Bachus, 2005).
- Het *internationale beleid* werd in meerdere evaluaties onderzocht en ook daarbij zijn er gemeenschappelijke kenmerken: er wordt vastgesteld dat er (te) weinig aandacht gaat naar de fase van de uiteindelijke implementatie. Ook is er te weinig contact en afstemming tussen departementen onderling en met de verschillende (gewestelijke) overheden in België (Baetens & Bursens, 2005, Van Reybroeck & Bursens, 2003, Geeraerts et al., 2004).
- Opvallend is ook dat uit *studies die de effectiviteit van een bepaald beleidsthema onderzoeken* blijkt dat dat moeilijk is, omdat er een gebrek is aan doelstellingen (Heyerick, 2003) en/of aan gegevens (Heyerick, 2003, Gysen, 2003). Waar het evalueren van de effectiviteit lukte, bleek dat mogelijk omdat er voldoende gegevens en duidelijke doelstellingen voorhanden waren (OVAM, 2003a, OVAM, 2003b). We merken op dat in één geval (Vervaeke et al., 2004) een effectiviteitsanalyse mogelijk was. Ze toonde aan dat de doelstellingen zouden worden gehaald, maar dat er reden was om de doelstellingen zelf in twijfel te trekken.
- De integratie van milieu in andere ministeries (horizontaal) of in andere niveaus (vertikaal) is een *hot item* bij de inventarisatie (Europees Milieuagentschap, 2005,

Van Humbeeck et al., 2004, Bachus et al., 2004, Delbaere et al., 2005). Een betere integratie van milieu in andere beleidsdomeinen blijkt nodig om betere (milieu)resultaten te boeken. Uit alle evaluaties blijkt dat milieubeleid (en finaal duurzame ontwikkeling) dikwijls 'gescheiden' van andere domeinen wordt gevoerd, wat leidt tot tegenovergestelde doelen en elkaar tegenwerkende acties. Bovendien blijkt integratie van duurzame ontwikkeling vaak beperkt te blijven tot ronkende intentieverklaringen, maar laat de implementatie op zich wachten.

HOE IS DE DOORWERKING VAN DE BELEIDSEVALUATIES NAAR HET BELEID?

De evaluaties uit de inventaris geven aanbevelingen. In theorie kunnen ze bijgevolg informatie aanreiken voor de voorbereiding (de ex-ante-evaluaties), de uitwerking (de ex-nunc-evaluaties) of de aanpassing (de ex-post-evaluaties) van het beleid. Jammer genoeg is het onduidelijk hoe de evaluaties doorwerken in het beleid. We weten niet wat ermee gebeurt na publicatie. Uit hoofdstukken 4 en 6 van dit rapport blijkt wel dat de evaluaties werden gebruikt om beleidskeuzes te onderbouwen. Ook in de evaluaties van OVAM over de effectiviteit van het afvalbeleid op scholen (OVAM, 2003a, OVAM, 2003b) wordt vermeld dat de resultaten dienden om het beleid bij die specifieke doelgroep te verbeteren. Bij de evaluatie van het Rekenhof hoort traditioneel een antwoord van de verantwoordelijke minister. Is dat voldoende om acties te garanderen? Een onderzoek is nodig over de opdrachtgevers, hoe ze de evaluatie gebruiken, of ze de evaluatie gebruiken en waarom (al dan niet). Dat zou een leerproces kunnen inluiden voor de opmaak van goede offertes bij de overheid en de onderzoekers de kans geven om de verwachtingen van de overheid goed in te schatten.

Van de evaluaties op eigen initiatief (8 publicaties) is de doorwerking in het beleid verschillend: we vermoeden dat evaluaties die de overheid op eigen initiatief zelf uitvoerde, redelijk sterk doorwerken op voorwaarde dat ze gedragen worden door de personen die het beleid uitstippelen. Zo blijkt dat de twee evaluaties van OVAM over afvalpreventie in scholen het beleid mee hielpen vormgeven. Op basis van de studies werd een Actieplan Scholen opgemaakt. De doorwerking van de publicaties van het Rekenhof en van het Centrum voor Landbouweconomie is mogelijk kleiner, omdat aan de voornoemde voorwaarde niet voldaan was. De doorwerking van de eindverhandeling van A. Monsieurs (K.U.Leuven) blijft hoogstwaarschijnlijk klein. Een eindverhandeling geniet minder bekendheid, niettegenstaande de interessante resultaten. Nochtans zijn dergelijke evaluaties nuttig omdat de auteurs niet gebonden zijn door de gevoeligheden (bij de opdrachtgever) en omdat de evaluatie in theorie strikt neutraal gebeurt. De doorwerking van de studie van de MiNa-Raad (Kayaerts, 2005) is moeilijk in te schatten: op voorwaarde dat ze gedragen wordt door de beleidsmakers en op voorwaarde dat de studie voldoende bekendheid geniet, kan de ambitie zoals ze in de studie werd verwoord (nl. een bijdrage leveren aan het debat over de optimalisatie van de instrumenten voor de open ruimte), worden waargemaakt.

HOE ONAFHANKELIJK ZIJN DE BELEIDSEVALUATIES UIT DE INVENTARIS?

We stellen vast dat enkele evaluaties *intern* gebeurden. Met intern wordt bedoeld dat de evaluerende organisatie zelf betrokken is bij de totstandkoming of uitvoering van het beleid dat zij evalueert. Die organisatie evalueert dan in feite het eigen functioneren. We kunnen ons daarom vragen stellen bij de neutraliteit van die beleidsevaluaties. We moeten dat wel nuanceren: de evaluatie kan gebeuren door een dienst van de organisatie die zelf niet belast is met de uitvoering van het geëvalueerde beleid en een 'neutrale' (voor zover dat mogelijk is voor een overheidsinstelling) positie kan innemen. Intern onderzoek heeft het grote voordeel dat de onderzoekers gemakkelijk aan de nodige informatie komen en reeds inzicht hebben in de processen. Maar de betrokkenheid en in bepaalde gevallen, jarenlange ervaring in het onderzoeksveld kunnen leiden tot gekleurd onderzoek. De resultaten moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid gelezen worden. Maar ook *externe* evaluaties kunnen gekleurd zijn, bijvoorbeeld als economische belangen spelen of als de betrokkenheid met de opdrachtgever(s) te groot wordt en de objectiviteit verdwijnt.

HOE KWALITATIEF ZIJN DE BELEIDSEVALUATIES UIT DE INVENTARIS?

We deden geen grondige evaluatie van de kwaliteit (methodologische correctheid, leesbaarheid, duidelijkheid ...) van de opgenomen publicaties. Daar is onafhankelijk en grondig onderzoek voor nodig. We hebben bij de selectie wel publicaties geweerd waar-
van onduidelijk was welk analysekader ze gebruikten.

In die context willen we wijzen op enkele onvolkomenheden van de evaluaties uit de inventaris. In een aantal gevallen worden geen onderzoeksvragen, criteria of aanbevelingen geëxpliciteerd. Dat bemoeilijkt niet alleen het lezen van de tekst, maar maakt het ook moeilijk om de essentie (namelijk de evaluatie van het betreffende beleid en de lessen die eruit kunnen worden getrokken) te achterhalen.

In veel publicaties wordt geen samenvatting voorzien. Vanzelfsprekend is het nodig om alle nuances uit een onderzoek te vatten – met een samenvatting alleen kan dat niet –, maar het is de vraag of de personen die de publicaties moeten gebruiken, de tijd zullen nemen om de soms heel uitgebreide onderzoeksrapporten door te nemen.

We pleiten dan ook voor beleidsevaluaties met een samenvatting, een duidelijke boodschap (cf. 'Bestuurlijke boodschap' in de Rekenhof-evaluaties) en met geëxpliciteerde onderzoeksvragen, evaluatiecriteria en aanbevelingen.

2.8. TER AFSLUITING: HET VERVOLLEDIGEN VAN DE MATRIX

Het uiteindelijke doel van de beleidsevaluatierapporten is om, naast een stand van zaken en een overzicht van milieubeleidsevaluaties, beleidsmakers informatie te verstrekken om hun beleid(skeuzes) te onderbouwen. Dit rapport bevat 24 beleids-evaluaties die telkens enkele aspecten evalueren van het milieubeleid. In een matrix tonen we dat er al minder 'blinde vlekken' zijn (ten opzichte van MIRA-BE 2003), maar dat er nog veel werk is om het gehele milieubeleid te omvatten (tabel 3). Hoe donkerder het vierkantje (van geel over groen naar blauw), hoe meer beleidsevaluaties werden uit-gevoerd.

Tabel 3: Matrix van geëvalueerde beleidsthema's in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005

milieuthema	soort beleid*				
	gebied	internationaal	integratie	doelgroep	koepel
algemeen					
klimaat					
afval					
mest					
natuur					
water					
fotochemie					
ozonlaag					
verzuring					
gevaarlijke stoffen					
bodem					
hinder					
versnippering					

* gebied = gebiedsgericht beleid; internationaal = internationaal beleid; integratie = geïntegreerd overheidsbeleid; doelgroep = doelgroepenbeleid; koepel = overkoepelend beleid

3. Samenvattingen van de evaluaties

In dit deel vindt u samenvattingen van de beleidsevaluaties uit onze inventaris (tabel 1).

Elke samenvatting bestaat uit vier onderdelen:

- de probleemstelling en onderzoeksvragen van de beleidsevaluatie;
- de gebruikte methodes en criteria;
- de voornaamste vaststellingen en bevindingen;
- de aanbevelingen.

Er worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit van de publicaties. Wanneer de aanbevelingen heel uitgebreid, specifiek en gedetailleerd zijn, wordt systematisch naar de eigenlijke publicatie verwezen.

Studie ter voorbereiding van de evaluatie van het federaal milieugericht productbeleid

A. Heyerick · Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, UGent, 2003

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen, themaoverschrijdend
(afval, klimaat)

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

juridisch, economisch en
sociaal beleidsinstrument

SOORT EVALUATIE

ex-ante-evaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

Federaal DG milieu,
afdeling productbeleid

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie neemt het federale productbeleid onder de loep. Ze bestaat uit twee grote delen. In eerste instantie is nagegaan of een productevaluatie van het productbeleid überhaupt mogelijk is. In tweede instantie zijn 3 instrumenten van het productbeleid geëvalueerd: het Europese ecolabel, de ecoboni en de implementatie van de Europese richtlijnen betreffende de brandstofkwaliteit.

Methode en criteria

De auteur maakt een klassieke doelmatigheidsanalyse (productevaluatie). Hij toetst de doelstellingen aan de output, outcome en milieueffecten. De auteur verzamelt daarvoor via documentenanalyse kwalitatieve en kwantitatieve gegevens bij de betrokken administratie.

Het criterium is de effectiviteit. Bij de verklaring van knelpunten en succesfactoren

werden volgende criteria gebruikt: duidelijkheid doelstellingen, transparantie (van de communicatie), integratie binnen en buiten het beleidsdomein.

Vaststellingen

In het eerste luik van het onderzoek blijken eenduidig gedefinieerde doelstellingen te ontbreken, wat een evaluatie van de effectiviteit niet mogelijk maakt. In het tweede luik wordt het volgende vastgesteld:

- Ondanks inspanningen van de overheid lijkt het ecolabel niet door te breken op de Belgische markt. Om de oorzaken daarvan na te gaan is een productevaluatie nodig met het criterium effectiviteit: ook hier ontbreken doelstellingen om die evaluatie te kunnen maken. Bovendien ontbreken data over het aantal bedrijven met ecolabel, het aantal producten met ecolabel, het type producten, de herkenning van het label door

de consument ...

- De evaluatie van de ecoboni is een plan-evaluatie, omdat de wetgeving klaar, maar nog niet goedgekeurd was. De hergebruikdoelstelling vormde het achterliggende principe bij het opstellen van de oorspronkelijke wetgeving. Tijdens de opmaak en het lobbywerk dat er aan voorafging, resulteerde de wet in een weinig coherente mix van recyclagedoelstellingen en hergebruikdoelstellingen die elkaar in sommige gevallen zelfs tegenwerken. De bevolking (een van de doelgroepen van de wet) kan moeilijk het onderscheid tussen 'recyclage' en 'hergebruik' maken.
- De implementatie van de Europese richtlijnen betreffende de brandstofkwaliteit verloopt vlot. De doelgroep was goed

voorbereid en kon de verplichtingen zonder noemenswaardige problemen doorvoeren. De controle op de naleving is goed georganiseerd. De achterliggende milieudoelstelling (CO₂-emissies verminderen) wordt wel niet gehaald. De bijdrage van de brandstofnormen tot de daling van de CO₂ is moeilijk te kwantificeren, aangezien er veel andere oorzaken zijn voor de CO₂-emissies.

Aanbevelingen

Het is hoog tijd dat de beleidsmakers het productbeleid planmatig benaderen en duidelijke doelstellingen en processen definiëren. Daarnaast moet werk worden gemaakt van een degelijk inventarisatiesysteem. Wat de ecoboni betreft, moet de focus op hergebruik 'hersteld' worden en

in kwantificeerbare doelen worden omgezet. Er moet onderlinge afstemming komen tussen het afvalbeleid en het productbeleid. Daarnaast moet een informatiecampagne 'hergebruik' uitleggen en mogelijkheden om afval te vermijden verspreiden. Dat mag wel geen afbreuk doen aan de jarenlange inspanningen van de bevolking om te sorteren. Om de milieudoelstelling van de brandstofnormen te halen, wordt gewezen op het belang van de instrumentenmix (bv. met een financieel instrument verloopt de overgang van de oude productnorm naar een nieuwe vlot). Het is duidelijk dat met brandstofnormen alleen, de milieudoelstelling niet gehaald wordt.

Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren

E. Van Reybroeck, P. Bursens · Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, K.U. Leuven, 2003

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie gaat over de Europeanisering van de structuren van het Vlaamse beleid. Het is de eerste neerslag van een onderzoek over Europeanisering dat loopt bij het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Een tweede luik heet 'De Europeanisering van Vlaamse ambtenaren, kabinetards en politici: opinie, expertise en aandacht' en wordt hierna besproken.

De onderzoeksvraag is *hoe het Vlaamse bestuurlijke systeem met de Europese Unie omgaat*. De vraag wordt beantwoord door een analyse van de beleidsdomeinen leefmilieu, landbouw, onderwijs en buitenlands beleid. De structuren van het Vlaamse Gewest die moeten zorgen voor de omzet-

ting van Europese regelgeving in Belgische ('downloading') en voor de Vlaamse inbreng in het Europese proces ('uploading') staan centraal in dit rapport.

Methode en criteria

Voor het domein leefmilieu worden enerzijds de intradepartementale structuren (Coördinatie Comité Internationaal Milieubeleid (CCIM), Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid (VOIM) ...) en anderzijds de interdepartementale (bv. tussen departementen leefmilieu en landbouw) structuren geanalyseerd. Verder komen ook de expertencomités, de raadwerkgroepen en andere overlegstructuren aan bod. Het onderzoek is gebaseerd op interviews en empirisch materiaal (dossiers, verslagen

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

internationaal beleid

SOORT BELEIDSLINSTRUMENT

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen)

en rapporten ...). De criteria die gebruikt zijn voor de analyse zijn onder andere transparantie, afstemming en uniformiteit (van de formele structuren onderling), pro-activiteit.

Vaststellingen

Enkele belangrijke vaststellingen:

- de sector 'Leefmilieu' is formeel goed uitgerust voor het vervullen van de

Europese taken in vergelijking met de sector Onderwijs;

- leefmilieu en landbouw zijn vooral uitgerust voor de beleidsvoorbereidende fase: er gaat weinig aandacht naar de omzetting van de regelgeving (de operationaliserings- en implementatiefase);
- er zijn weinig contacten tussen en er is geen uniformiteit in de structuren en tussen de domeinen onderling.

Aanbevelingen

De auteurs raden aan om een pro-actieve strategie te ontwikkelen, de bestaande databank met gegevens over omzetting toegankelijker te maken, en binnen de departementen een Europese cel te voorzien met duidelijke, coördinerende taken (dat is al het geval voor het departement leefmilieu).

Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling

K. Bachus, H. Bruyninckx, M. Poesen-Vandeputte · HIVA, K.U.Leuven, 2004

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

geïntegreerd overheidsbeleid en overkoepelend beleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-ante-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (AMINAL)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het zog van de aandacht voor duurzame ontwikkeling (DO) in de wereld, staat ook Vlaanderen voor de uitdaging om een slagkrachtig duurzaam ontwikkelingsbeleid te voeren. De vraag is hoe die Vlaamse DO er kan uitzien. Het onderzoek is opgebouwd rond vijf onderzoeksvragen:

- Wat zijn de huidige activiteiten van de Vlaamse overheid met betrekking tot DO?
- Hoe moet de toekomstige institutionalisering van DO op Vlaams niveau eruit zien?
- Is er behoefte aan een Vlaams decreet Duurzame Ontwikkeling?
- Heeft Vlaanderen behoefte aan een eigen Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling? Indien ja, welke vorm kan die aannemen en hoe dient die zich te verhouden tot een eventuele nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling?
- Welk soort (multistakeholder) participatie hoort bij een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling?

Methode en criteria

Dit onderzoek maakt een ex-ante-evaluatie van een Vlaams beleid voor duurzame ontwikkeling. Er werd een analyse uitgevoerd van de huidige situatie en een evaluatie van de voorwaarden voor een efficiënt, slagkrachtig beleid voor duurzame ontwikkeling. Dat gebeurt door een documenten-analyse en interviews. Verder werd een comparatieve studie gemaakt met andere landen. Gevalsstudies over Canada, Duitsland, Nederland en de Belgische federale overheid onderbouwen de evaluatie. Op het einde van het onderzoek werden drie rondetafelgesprekken georganiseerd met betrokken beleidsmakers en stakeholders om bijkomende relevante informatie aan te leveren.

Het criterium is effectiviteit (hoe kan DO effectief worden op Vlaams niveau?). Aan de hand van de criteria politiek draagvlak, integratie en coördinatie reiken de auteurs scenario's aan om een effectief DO-beleid te voeren.

Vaststellingen

Horizontale beleidsintegratie is een van de kernelementen in een duurzaam ontwikkelingsbeleid. De ontwikkeling van een slagkrachtig DO-beleid moet daarom gestoeld zijn op dat principe. Een ander kernelement is de participatie van Vlaamse stakeholders via adviesraden of via netwerken. Belangrijke randvoorwaarden zijn beschikbare budgetten, actiebereidheid (DO moet meer zijn dan een mooi discours), langetermijnstrategie en politiek draagvlak. Uit documenten blijkt dat die voorwaarden niet allemaal voldaan zijn. Bovendien zorgen wisselende kabinetten voor een onstabiel klimaat voor DO. Om de horizontale integratie te waarborgen hoort DO thuis in een horizontaal departement. De belangrijkste reden daarvoor is dat het beleid aanvaard moet worden door alle departementen. Acties voor DO op initiatief van

een verticaal beleidsdomein kunnen op tegenkanting stuiten bij concurrerende beleidsdomeinen.

Aanbevelingen

- De auteurs stellen voor een Coördinatiefcel Duurzame Ontwikkeling op te richten. Die coördinatiefcel moet de andere beleidsdomeinen ondersteunen bij hun inspanningen met betrekking tot DO, die inspanningen beoordelen en verslag uitbrengen aan het Vlaams Parlement. Het interdepartementaal overleg moet worden gewaarborgd via een overlegcomité.
- Een Vlaams Kaderdecreet Duurzame Ontwikkeling wordt aangeraden mits niet alles strikt wordt vastgelegd, het decreet andere processen niet stillegt en de Kenniswet Wetsmatiging erover waakt dat het geen inhoudeloos document

wordt. De auteurs pleiten ervoor om de 'portefeuille DO' niet toe te wijzen aan een minister van een verticaal beleidsdomein maar onder te brengen bij de minister-president.

- Er wordt gepleit voor een Strategie van Duurzame Ontwikkeling waarbij de nadruk ligt op het proces. Zo moeten alle beleidsdomeinen concrete actieprogramma's voorleggen aan de Coördinatiefcel DO.
- Het betrekken van Vlaamse stakeholders kan gebeuren via een adviesraad. Een speciaal opgerichte adviesraad wordt niet aanbevolen. De bestaande adviesraden SERV en MiNa-Raad kunnen die adviesbevoegdheid krijgen op voorwaarde dat alle groepen betrokken worden.

Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over

K. Geeraerts, P. Bursens, P. Leroy • *Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, UA, 2004*

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie gaat over de manier waarop de Vlaamse milieuoverheid omgaat met de internationale besluitvorming inzake milieu. De onderzoeksvraag is op welke manier (en in welke mate) Vlaanderen deelneemt aan de totstandkoming van het internationale milieubeleid. In eerste instantie worden de formele en informele actoren, instellingen en (communicatie)kanalen beschreven en geanalyseerd. Nadien volgt een beoordeling. Vragen die daarbij aan bod komen zijn: (1) welke route – invloedskanaal – neemt Vlaanderen naar de internationale fora; (2) hoe verloopt de coördinatie

binnen de Vlaamse overheid zelf; (3) welke invloed heeft Vlaanderen op het internationale gebeuren. De auteurs gaan na of er samenwerking en onderlinge afstemming is en hoe formeel dat alles wordt geregeld.

Methode en criteria

De auteurs maakten dit onderzoek aan de hand van interviews en documentenanalyses. Er werd ook een databank opgezet ter ondersteuning van het onderzoek en waarin alle milieuverdragen werden opgenomen.

Er wordt gebruik gemaakt van een strak analysekader, gebaseerd op internationale

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

internationaal beleid

SOORT BELEIDSinstrument

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (Steunpunt Milieubeleidswetenschappen)

literatuur. Dat kader maakt het mogelijk de Vlaamse voorbereiding van en deelname aan het internationale milieubeleid te categoriseren: intrastatelijk versus extrastatelijk, coöperatief versus non-coöperatief, directe versus indirecte deelname en formele versus informele participatie. Het criterium dat bij de beoordeling van de analyse wordt gebruikt, is *interne efficiëntie* (van de processen) met als doel zo goed mogelijk in te spelen op het internationale beleid. Subcriteria zijn onder andere de mate van openheid, zorgvuldigheid, samenwerking, informatieverbreiding.

Vaststellingen

Samenvattend merken de auteurs op dat de Belgische institutionele organisatie zorgt voor een grote afhankelijkheid tussen gewestelijke en federale overheden. Dat leidt tot een coöperatieve ingesteldheid en respect voor de federale overheid. Een bijkomende verklaring daarvoor is dat tijdens de periode van het onderzoek de betrokken spelers dezelfde politieke kleur hadden. De positie van Vlaanderen en België als internationale onderhandelaar is niet slecht, maar komt onder druk te staan door een vaak gebrekkige implementatie van verdragen.

Aanbevelingen

De auteurs doen een belangrijk aantal aanbevelingen: belang van federale loyaliteit; het instellen van systematisch overleg over de beleidsdomeinen heen; de hervorming van het CCIM; het opzetten van een effectieve belangenbehartiging bij het Europees parlement ... Omdat de aanbevelingen uitgebreid worden beschreven, raden we aan het boek zelf ter hand te nemen voor een volledige opsomming met argumentatie door de auteurs.

De behandeling van milieuklachten door de Milieuinspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?

A. Monsieurs · Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U. Leuven, 2004

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid en geïntegreerd overheidsbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

handhaving

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, proces- en product-evaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief (eindverhandeling)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze eindverhandeling onderzoekt het toezicht door de gemeenten en de milieu-inspectie op de inrichtingen van klasse 2 en 3. Het onderzoek vertrekt van de vaststelling dat het toezicht op die inrichtingen gebrekkig verloopt en dat gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor toezicht op die bedrijven – vaak niet handhavend optreden. De milieu-inspectie zou bovendien een te minimale invulling geven aan het hoog toezicht dat zij moet uitoefenen op de inrichtingen. Dat alles leidt ertoe dat er ten aanzien van een aantal hinderlijke inrichtingen van klasse 2 en 3 gewoon helemaal niet handhavend wordt opgetreden.

Het onderzoek analyseert:

- de oorzaken van het gebrekkig toezicht door de gemeenten en de knelpunten bij de milieu-inspectie bij de uitoefening van het hoog toezicht;

- een mogelijke oplossing vanuit het standpunt van de milieu-inspectie (nl. dat de klachtenbehandeling een efficiënt instrument kan zijn voor het hoog toezicht).

Methode en criteria

De gebruikte methodieken zijn participerende observatie en een vragenlijst voor gemeenten die peilt naar hun handhavingsproblemen. Door middel van het dossiersopvolgingssysteem wordt geanalyseerd of de milieu-inspectie een degelijke opvolging van de klachten kan garanderen.

De evaluatie gebeurt hoofdzakelijk aan de hand van de criteria efficiëntie, kennis en capaciteit.

Vaststellingen

De auteur stelt vast dat gemeenten enkel 'preventief' optreden bij de aanvraag voor een milieuv vergunning. (De verklaring daarvoor ligt volgens het onderzoek bij het feit

dat handhaving een van de vele taken is.) Uit de bevraging bij de gemeenten blijken het omvangrijke takenpakket, het gebrek aan personeel en de complexiteit van de milieuwetgeving storende factoren te zijn om op een efficiënte manier toezicht uit te oefenen. Het gevolg is dat klachten waarvoor de gemeenten bevoegd zijn, afgeschoven worden naar de milieu-inspectie. De milieu-inspectie krijgt daardoor honderden klachten die niet tot haar prioriteiten behoren. De milieu-inspectie komt nu reeds personeel tekort voor het toezicht op de inrichtingen van klasse 1, laat staan dat het mensen over heeft om inrichtingen van

klasse 2 te controleren. Daardoor krijgen veel gemeenten geen aanmaning van de milieu-inspectie (die hoog toezicht moet uitoefenen op de gemeenten) en worden de betreffende inrichtingen van klasse 2 niet gecontroleerd.

Aanbevelingen

- Wil men de onzekerheid (gebrek aan ervaring, bijna geen handavingsopleiding, de omvang van het takenpakket, geen systematische planning ...) bij de *gemeentelijke* milieuambtenaren over de handhaving wegwerken, dan is het nodig een extra milieuambtenaar, enkel

bevoegd voor toezicht, aan te werven. Deze persoon moet deskundig zijn, liefst met een onafhankelijk statuut.

- Ook bij de *milieu-inspectie* moet meer personeel worden ingezet om hoog toezicht te kunnen uitoefenen. Opvolging kan best gebeuren via een klachtenbehandlingssysteem met toegang voor gemeenten en milieu-inspectie. De gemeenten zouden beter door de milieu-inspectie begeleid dan bestraft worden, gezien het probleem van de gemeenten in de meerderheid van de gevallen geen onwil is, maar onmacht.

Pilootproject VLAREM toezicht Klein-Brabant, sector Transport

R. Segers · *Uitgave Gemeente Puurs, 2004*

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie is het verslag van een project dat werd geïnitieerd door het parket van de procureur des Konings. Het project kwam tot stand na een dubbele vaststelling: enerzijds namen bedrijven het niet nauw met de milieureglementering en anderzijds waren de gemeenten niet goed op de hoogte van wat er zich op hun grondgebied allemaal afspeelde. De auteur van het document vat samen hoe de gemeente(n) Puurs (en Bornem en Sint-Amands) gedurende 7 jaar, in samenwerking met het parket, de politie en de afdeling Milieu-Inspectie van AMINAL probeerde om bedrijven te regulariseren, te informeren en technisch bij te staan. Het document is de evaluatie van dat proces, met de klemtoon op de uiteindelijke resultaten ervan.

Methode en criteria

Via *plaatsbezoeken, infovergaderingen en brieven* wordt de doelgroep betrokken en wordt *bijgehouden* wat waar en wanneer gebeurd is.

De criteria voor de evaluatie van het project zijn 'kunnen' (gemeenten: administratieve opvolging; bedrijven: in orde brengen van de bedrijfsterreinen en toestellen), 'willen' (de houding van de bedrijven) en 'weten' (informeren van de bedrijven over VLAREM). Daarnaast komt ook de *samenwerking* tussen gemeenten, gerecht, politie en Vlaamse milieuoverheid aan bod.

Vaststellingen

- Een groot aantal bedrijven legt de aanvankelijke aanmaningsbrieven naast zich neer.
- De administratieve opvolging blijkt moeilijk: tijdens en na afloop van het project kwamen er nieuwe bedrijven bij

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

handhaving

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

op initiatief van het parket van de procureur des Konings

zonder vergunning, andere bedrijven bleken intussen gestopt of overgenomen (zonder melding aan de gemeente).

- Zelfcontrole blijkt aan de meeste betrokken bedrijven niet besteed. In 19 gevallen waren bedrijven er, na 7 jaar projectwerking, niet in geslaagd een volledige vergunning te verkrijgen voor al hun activiteiten. Op het vlak van opslag van brandstoffen en afvalstoffen deden veel bedrijven geen moeite, terwijl een kwart zelfs niet over een olie-afscheider beschikte (wat een van de oorspronkelijke oogpunten van het project was).
- Er blijken elementaire tekorten te zijn met risico's voor de exploitant zelf (brandgevaar, veiligheid) en voor het milieu (vooral inzake water en bodem). Indien er iets zou gebeuren, is de financiële weerslag mogelijk groot.

- Een aantal bedrijven beschikt niet over een aangepaste infrastructuur, en kan zonder verbouwing niet aan de VLAREM-voorwaarden voldoen. Andere hebben te maken met de problematiek van zonevreemdheid, hebben geen opvolger en beroepen zich daarop om niets te ondernemen.

Aanbevelingen

- Ondanks de geboden informatie en de welwillendheid van het parket en de toezichthoudende ambtenaren, gespreid over vele jaren, nemen bepaalde bedrijven de controles niet ernstig. *Strafrechtelijke vervolging is de enige optie*, zoniet wordt een dergelijk project eindeloos gerekt. Het lijkt billijk om, behalve bij acute vervuiling of gevaar, bedrijven eerst een administratieve kans te geven, maar verdere opvolging mag geen blijvende belasting van de gemeentelijke diensten vormen.

- Exploitanten die het goed menen, verwachten *controle als positieve bevestiging van hun aanpak en investeringen*.
- Er moet worden gewerkt aan de houding van de exploitanten. De nodige informatie werd aangereikt, zeker aan de bedrijven van klasse 2. Toch doen bedrijven vaak niet de moeite om die te lezen of te begrijpen. De checklist is duidelijk en in eenvoudige taal opgesteld, zodat dat geen alibi kan zijn om niets te doen. De vraag stelt zich of het toekomstige systeem van 'integrale milieuvorwaarden' met een dergelijke houding van de exploitanten een verbetering kan betekenen.
- Het gebruik van de checklist is handiger op het terrein dan het doornemen van de officiële VLAREM-teksten. *De ontwikkeling van die checklists lijkt een taak voor de hogere overheid, zodat overal op dezelfde wijze gecontroleerd wordt.*

Linking Innovation Policy and Sustainable Development in Flanders

P. Van Humbeeck, I. Dries, J. Larosse • IWT-Studies, 2004

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

geïntegreerd overheidsbeleid,
overkoepelend beleid

SOORT BELEIDSLINSTRUMENT

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-ante-evaluatie, proces- en planevaluatie

OPDRACHTGEVER

OESO en de Vlaamse overheid
(Departement Innovatie en Wetenschap)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Innovatiebeleid en beleid voor duurzame ontwikkeling zijn relatief nieuw. Het gaat om complexe, horizontale beleidsdomeinen, met een heterogene groep van betrokkenen. Het zijn beleidsdomeinen die nog maar weinig geïnstitutionaliseerd zijn. Deze publicatie analyseert hoe beleidsmakers op dit moment gebonden zijn aan een materiaal- en energie-intensieve industrie (met alle milieuproblemen van dien). De uitdaging is om dat systeem te innoveren en zo te komen tot een kennis-economie. Innovatiebeleid en duurzaam ontwikkelingsbeleid moeten daarbij hand

in hand gaan. De auteurs analyseren hoe dat kan en welke voorwaarden vervuld moeten worden.

Methode en criteria

Deze ex ante-evaluatie gaat in de eerste plaats na hoe het beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen wordt georganiseerd. In de tweede plaats worden de verbanden tussen het innovatiebeleid en het beleid voor duurzame ontwikkeling geanalyseerd. Ten derde worden mogelijke scenario's bekeken voor een synergie tussen beide beleidsdomeinen. Dat alles gebeurt aan de hand van een documentanalyse.

Het criterium voor evaluatie van de processen is integratie tussen beide domeinen en integratie binnen de bestaande verticale beleidsdomeinen. Daarbij wordt gekeken naar coherentie in de beleidsdoelen, politiek draagvlak en transparantie.

Vaststellingen

- Er is nog geen geïntegreerd beleid voor duurzame ontwikkeling over alle beleidsdomeinen heen. Acties rond duurzame ontwikkeling zijn ad hoc en sectoraal ingekleurd.
- Milieubeleid, economisch beleid en technologische innovatie zijn nagenoeg

vreemden voor elkaar, ondanks de (economische en ecologische) voordelen die samenwerking en integratie met zich brengen. In de regeringsperiode van 1999-2004 werd gestart met het Milieu Innovatie Platform (MIP). Het Platform wil zorgen voor meer samenhang tussen innovatiebeleid, milieubeleid en energiebeleid.

Aanbevelingen

Om de coördinatie tussen innovatiebeleid en milieubeleid, met integratie van duurzame ontwikkeling, te waarborgen, moeten in de beleidsdomeinen acties worden

ondernomen. Het MIP kan zorgen voor de integratie van die initiatieven. Een belangrijke voorwaarde om te komen tot een innoverende economie en een innoverende milieubeleid is de politieke steun. Bovendien moeten de ministeries gemeenschappelijke doelstellingen delen.

De Europeanisering van Vlaamse ambtenaren, kabinetards en politici: opinie, expertise en aandacht

M. Baetens, P. Bursens · Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, K.U. Leuven, 2005

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De auteurs onderzochten hoe 'Europa' met de beleidscultuur van de kabinetsleden, ambtenaren en de parlementsleden is verweven. Het gaat dus om de Europeanisering van die cultuur, met de vraag *of er een Europees bewustzijn is in de bestuurspraktijk* van die beleidsactoren. De vraag is van belang omdat het enerzijds een correcte en tijdige implementatie van Europese regelgeving bevordert (downloading) en anderzijds de Vlaamse inbreng in het Europese proces optimaliseert (uploading).

Methode en criteria

Aan de hand van een grootschalige enquête bij kabinetsleden, ambtenaren en parlementsleden, wordt in dit onderzoek achtereenvolgens nagegaan welke Europees gerelateerde activiteiten ze uitoefenen, hoe goed ze Europa kennen, wat ze over Europa denken, of ze met Europa

bezig zijn en ten slotte hoe complex de besluitvorming met betrekking tot Europese materie is. Op basis van die gegevens en veldwerk bij de instellingen kon de 'Europeanisering' van de beleidsactoren (uit kabinet, ambtenarij en parlement) gemeten worden.

Om die elementen te evalueren spitsen de auteurs zich toe op vier beleidsdomeinen, waaronder 'leefmilieu'.

Evaluatiecriteria zijn kennis, interesse, integratie (van organisaties binnen en buiten het beleidsdomein), complexiteit, transparantie en capaciteit.

Vaststellingen

In grote lijnen stelde men het volgende vast met betrekking tot het beleidsdomein leefmilieu:

- De nadruk ligt sterk op beleidsvoorbereiding en de juridische omzetting van

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

internationaal beleid

SOORT BELEIDSinSTRUMENT

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-nunc evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen)

Noot: zie ook publicatie 'Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren'

Europese regels, maar voor de toepassing (operationalisering) ervan is minder aandacht. De milieuadministratie is hier nog minder mee bezig dan de landbouw-administratie.

- De landbouwambtenaren overschrijden veel meer dan de milieuambtenaren hun eigen regio (waarschijnlijk omdat 'landbouw' pas sinds kort geregionaliseerd is). Nauwe banden met de Waalse collega's komen het Europese beleidsproces ten goede.
- Contacten zijn er vooral met de Europese Commissie en ook daar blijken milieu-ambtenaren minder contacten te hebben met commissieleden dan de landbouw-ambtenaren. In het algemeen zijn er (te) weinig contacten met Europese parlementsleden.

- Op een expertiseschaal (hoe goed kent men Europa?) scoren alle actoren net niet de helft op 10. De milieuambtenaren scoren significant lager op de schaal voor Europese expertise dan de landbouw-ambtenaren. Deze zijn bijvoorbeeld enthousiaster over bijkomende opleidingen.
- Er is redelijk wat steun voor Europa, maar dat neemt niet weg dat de ambtenaren en kabinetsleden (veel meer dan de parlementsleden) kritisch zijn. Er is ook veel aandacht voor Europa (bv. opvolging van dossiers met betrekking tot Europese regelgeving), behalve – paradoxaal genoeg – bij de parlementsleden.
- Een gemeenschappelijk Belgisch standpunt ligt heel moeilijk gezien de complexiteit van het Belgische institutionele

bestel. Ook dat speelt logischerwijze in het nadeel van België (en Vlaanderen).

Aanbevelingen

De auteurs geven heel wat aanbevelingen (een 30-tal bladzijden) gericht op het versterken van de Europese 'cultuur' (kennis, expertise, aandacht ...). Die Europeanisering verhoogt immers de wil en het vermogen om met sterke standpunten en een uitgewerkte strategie te participeren aan het Europese beleidsproces en om de regelgeving toe te passen. We raden aan het document zelf ter hand te nemen.

Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst

K. Bachus

Zie hoofdstuk 4

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

geïntegreerd overheidsbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

onderbouwend instrument

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (AMINAL)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het lokale bestuursniveau heeft een belangrijke functie bij de aanpak van milieuproblemen. De Vlaamse overheid ondersteunt de gemeenten en provincies bij de uitbouw van een planmatig lokaal milieubeleid. Daarvoor gebruikt ze samenwerkingsovereenkomsten. Dit onderzoek analyseert of de implementatie van het instrument liep zoals voorzien. Deze tussentijdse evaluatie moest duidelijk maken op welke punten de Vlaamse overheid eventueel moet bijsturen.

Methode en criteria

De evaluatie kwam tot stand aan de hand van documentanalyse, interviews en

participerende observatie. Het criterium is de effectiviteit: niet het halen van de milieudoelen, maar het halen van de structurerende doelstellingen van de Samenwerkingsovereenkomst (bv. goede communicatie met de gemeenten, ondersteuning, planning, aantal deelnemende gemeenten).

Vaststellingen

- De deelname van de gemeenten aan deze Samenwerkingsovereenkomst is kleiner dan aan de vorige.
- De subsidies voor gemeenten zijn gekoppeld aan strenge voorwaarden. Dat levert soms problemen op voor gemeenten.

- Beide overheidsniveaus (Vlaams en lokaal) vinden van elkaar dat er te weinig voeling is met hun situatie.
- De gemeenten moeten rapporteren over hun realisaties. Die rapporten geven niet altijd een beeld van de situatie op het terrein.

Voor een volledig beeld van het onderzoek verwijzen we naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

Aanbevelingen

Het onderzoek kwam tot stand op vraag van de Vlaamse overheid: de aanbevelingen zijn tot hen gericht. Er worden aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de relatie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Zo moet het gewest meer aandacht besteden aan zwakkere gemeenten, meer en beter communiceren, en meer terreinbezoeken organiseren. Een internet-

forum is een andere interessante optie (o.a. om praktijkvoorbeelden bekend te maken). Verder moeten inspanningen worden gedaan om de milieudienst te verankeren in alle gemeenten.

Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus?

T. De Bruyn, K. Bachus

Zie hoofdstuk 5

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie gaat in op handhaving. Handhaving is noodzakelijk om te verzekeren dat milieuregels worden nageleefd. Dit aspect wordt bij het maken van nieuwe regels vaak verwaarloosd. De onderzoekers kijken daarom *hoe de inachtneming van handhaving van bij het begin van het beleidsproces de uitvoering en de effectiviteit ervan kan beïnvloeden*.

Methode en criteria

Het onderzoek spitst zich toe op vier gevalsstudies: de lozing van huishoudelijk afvalwater, de selectieve inzameling van bedrijfsafvalstoffen, het onderhoud en nazicht van stookinstallaties en de integrale milieuvorwaarden. De auteurs gaan na of de beleidsmakers rekening hebben gehouden met elf criteria bij het opmaken van de regelgeving: het gaat om acceptatie van de doelgroep, kosten en baten bij niet-naleving, kennis en duidelijkheid van de regels, informele controlekansen, sanctiekansen, detectiekansen ... We verwijzen naar hoofdstuk 5 van dit rapport voor meer uitleg over de Tafel van elf.

Vaststellingen

De beleidsmakers hebben veel aandacht voor spontane naleving: via informatie en andere instrumenten probeert men de doelgroepen te betrekken bij het beleid en zo de spontane naleving te vergroten. Toch beseffen de beleidsmakers dat toezicht en controle belangrijk zijn. Men veronderstelt dat de klassieke controlesystemen daarvoor zullen zorgen. Paradoxaal genoeg meldt iedereen dat die klassieke controlesystemen veel knelpunten vertonen.

Aanbevelingen

De onderzoekers geven twee niveaus van aanbevelingen. De eerste soort zijn aanbevelingen voor beleidsvoorbereidende en beleidsformulerende administraties, de tweede soort zijn aanbevelingen voor de Vlaamse overheid in het algemeen met betrekking tot de organisatie van handhaving.

Wat de eerste soort betreft, wordt aanbevolen een 'handleiding' op te stellen met handhavingsopties en tips die een optimale

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen, themaoverschrijdend (afval, klimaat, water)

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

handhaving

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, planevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (VMM)

handhaving garanderen. Wat de tweede soort betreft, vragen de onderzoekers aandacht voor communicatie tussen parket en milieu-inspectie, waarin vooral duidelijkheid wordt geschapen over de redenen van seponering.

Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling

P. Delbaere, P. Dresselaers, N. Gouzée · Federaal Planbureau, 2005

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

overkoepelend beleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

ondersteunend instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

wet

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie is een bijdrage aan de verbin-
tenis van de federale regering om jaar-
lijks het op federaal niveau gevoerde
beleid van duurzame ontwikkeling te eva-
lueren. Het document bestaat uit drie
delen: (1) een evaluatie van de inhoud van
de twee bestaande Plannen inzake
Duurzame Ontwikkeling (2000-2004 en
2004-2008); (2) een analyse en evaluatie
van de processen waarin de plannen tot
stand komen en uitgevoerd worden;
(3) een Strategie voor Duurzame
Ontwikkeling van andere beleidsniveaus
dan de Belgische federale overheid. Bij de
evaluatie van de inhoud van de plannen
wordt nagegaan welke (soort) maatregelen
werden uitgevoerd, uitgesteld, afgelast
enzovoort. Verder wordt gekeken naar de
onderlinge afstemming tussen de twee
plannen. Voor de evaluatie van het proces
wordt gebruik gemaakt van proces- en out-
putindicatoren (bv. gebruikte budgetten,
aantal vermeldingen in de media, aantal
reacties op het voorontwerp van het plan,
duidelijkheid van de plannen).

Methode en criteria

De verschillende maatregelen uit het plan
worden thematisch (armoede & gezond-
heid, energie ...) en volgens type instru-
ment (economisch, communicatief,
vrijwillig ...) ingedeeld. De processen
(en de deelnemers) worden beschreven en
geanalyseerd op basis van bestaande docu-
mentatie die door het Federaal Planbureau
wordt bijgehouden.

Criteria ter evaluatie zijn integratie
(onderlinge afstemming van de twee
plannen, onderlinge afstemming tussen de
sectoren die gespreid zijn over meer
ministeries, onderlinge afstemming tussen
federaal en regionaal niveau), participatie,
duidelijkheid van de teksten van de
plannen, zich houden aan de tijds-
planning ...

Vaststellingen

Sinds het eerste plan verscheen, zijn min-
stens 56 % van de maatregelen in de opera-
tionaliseringsfase, 20 % is in voorbereiding
en 32 % in uitvoering. Over de rest van de
maatregelen weet men niets omdat die
gegevens niet door de rapporteurs worden
bijgehouden. De twee federale plannen en
de sectorale beleidsplannen van de federa-
le overheid overlappen elkaar. Het tweede
Plan voor DO vermeldt dat, maar er wor-
den geen suggesties gegeven om de cohe-
rentie te verhogen.

Aanbevelingen

De auteurs formuleren vijf pistes voor ver-
betering:

- de monitoring voor de opvolging van het
Plan voor Duurzame Ontwikkeling kan
nog worden verbeterd;
- een Belgische vertegenwoordiging
garanderen op alle nationale en interna-
tionale beleidsniveaus;
- op lange termijn een doeltreffende
aaneenschakeling in de tijd garanderen
tussen de instrumenten voor duurzame
ontwikkeling;

- de integratie van het thematische en het sectorale beleid vergroten;
- de kennisbasis voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling versterken;
- de federale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling moet de grote maatschappelijke groepen en de bevolking kunnen mobiliseren.

Environmental policy integration in Europe

European Environment Agency · Office for Official Publications of the European Communities, 2005

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie van het Europese Milieuagentschap evalueert hoe milieuaspecten geïntegreerd zijn in het beleid van de EU-lidstaten. Die integratie zorgt ervoor dat milieuproblemen pro-actief en systematisch worden aangepakt. Bovendien zorgt het voor continuïteit, symbiose en transparantie tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Finaal moet 'Integratie van milieubeleid' zorgen voor duurzame ontwikkeling.

Methode en criteria

De lidstaten informeerden het Europese Milieuagentschap aan de hand van een vragenlijst die peilde naar de mate van integratie van milieu en duurzame ontwikkeling in de administratie. Daarnaast analyseerden experts documenten uit alle lidstaten.

Vaststellingen

In het algemeen blijkt dat de overheden stappen hebben ondernomen voor de integratie van milieu ten behoeve van duurzame ontwikkeling, maar dat nog veel meer gedaan kan worden. Zo hebben de meeste lidstaten een Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, maar is het onduidelijk of die echt geïmplementeerd wordt. Wat de institutionele ontwikkelingen betreft, bestaat in de meeste lidstaten een milieucel binnen elk ministerie. Onder

andere België heeft een interministeriële cel voor de implementatie van DO. De coördinatie tussen regio's, ministeries en beleidsniveaus lijkt zwak. Voor België wordt de samenwerking tussen het lokale niveau en het Vlaamse niveau (in de vorm van de Samenwerkingsovereenkomsten) wel als voorbeeld aangehaald. RIA's (reguleringsimpactanalyses) worden in 15 landen gebruikt (waaronder België). Er zijn echter indicaties dat die niet altijd van hoge kwaliteit zijn en slecht worden gebruikt.

Aanbevelingen

- Er moet een betere coördinatie komen tussen de ministeries en overheidsniveaus met betrekking tot milieu.
- Er moeten duidelijke doelstellingen voor duurzame ontwikkeling worden vastgelegd, die door een overkoepelend ministerie geïmplementeerd.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

algemeen

SOORT BELEID

geïntegreerd overheidsbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief

Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument

J. Gysen, K. Bachus, H. Bruyninckx, L. Van Ootegem · Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, K.U.Leuven, 2003

Kenmerken

MILIEUTHEMA

afval

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

ondersteunend instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (Steunpunt
Milieubeleidswetenschappen)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie neemt het beleidsinstrument 'uitvoeringsplan' onder de loep, zoals dat in het afvalbeleid gebruikt wordt. Er wordt in de eerste plaats een analyse gemaakt van het instrument op zich (de functies van het instrument en of het voldoet aan de voorwaarden voor succes: de kritische succesfactoren). Daarnaast maken de auteurs een effectiviteitsanalyse van een bepaald uitvoeringsplan (het uitvoeringsplan organisch-biologisch afval). De effectiviteitsanalyse gaat na of er een relatie bestaat tussen de beleidsacties en de milieu-impact en of die relatie een oorzakelijk verband toont.

Vaststellingen

De beleidsacties hebben het aandeel organisch-biologisch afval niet vermindert. Ze hebben wel gezorgd voor maximale recuperatie van die afvalstoffen.

Methode en criteria

(1) Het instrument op zich wordt beoordeeld op kritische succesfactoren (voorwaarden die het succes van het instrument moeten bevorderen): goede communicatie, zekerheid scheppen en de draagvlakfunctie (de doelgroepen moeten betrokken worden en financiële stimuli zorgen voor aanvaarding).

(2) De effectiviteitsanalyse is gebaseerd op een door de auteurs ontwikkelde methode. Omdat het uiterst moeilijk is om het verband tussen het beleid en de milieutoestand te bewijzen, willen de onder-

zoekers de relatie(s) tussen beleidsacties en de gevolgen ervan in het milieu *stap voor stap* reconstrueren en de oorzaken en gevolgen van die relaties nagaan. Er worden dus *causale ketens* opgebouwd, beginnende bij een beleidsactie en idealiter eindigend bij het milieueffect. De onderzoekers reconstrueren de kettingen aan de hand van logische deductie, interviews met betrokkenen, beleidstheorie, output, outcome en milieu-indicatoren.

Aanbevelingen

De auteurs doen enkele aanbevelingen over het instrument zelf: er moet worden gesleuteld aan de voorbeeldfunctie; de overheid moet goed communiceren hoe de uitwerking van het plan verloopt en welke middelen voorzien zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsplan. De auteurs stellen daarnaast voor om alle gegevens over output, outcome en impact bij te houden, zodat een evaluatie van het instrument beter mogelijk is.

Afvalpreventie-acties en maatregelen in middelbare scholen in Vlaanderen

OVAM • OVAM, 2003a

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie gaat enerzijds na hoe de schooldirecties hun beleid aanpassen aan de veranderende Vlaamse afvalwetgeving (peilen naar de outcome) en anderzijds wat het effect van een al dan niet gestructureerd milieubeleid op de afvalsituatie is (peilen naar de milieu-effecten). De onderzoekers willen weten welke de randvoorwaarden zijn opdat een school met succes maatregelen voor afvalpreventie kan nemen. Men gaat dat na door de externe prikkels en de interne karakteristieken van de school zelf te bekijken. Wat de externe factoren betreft, wordt vooral gekeken naar het gemeentelijke beleid en de invloed ervan op het afvalbeleid van de scholen.

Methode en criteria

Via een enquête en een vragenlijst worden allerlei variabelen met elkaar vergeleken en in verband gebracht om de effectiviteit van de maatregelen te testen. Zo wordt de afvalhoeveelheid per fractie vergeleken met het type school (ASO, TSO, industriële school) en met de acties die de scholen ondernemen (bv. al dan niet brooddozen-actie).

Er worden veel criteria gebruikt ter evaluatie. Het voornaamste is de effectiviteit, met verklaringsfactoren bij communicatie en participatie (deelname van de leerlingen).

Vaststellingen

Binnen de school zelf valt op dat een milieuzorgsysteem (waar leerkrachten en leerlingen actief meewerken volgens een langetermijnvisie) een duidelijke invloed heeft op de afvalhoeveelheden. Communicatie is zeer belangrijk. Een concrete, succesvolle maatregel is bijvoorbeeld een brooddozenactie in combinatie met een verbod op huishoud- en aluminiumfolie.

Aanbevelingen

We geven hier de drie voornaamste aanbevelingen:

- Financiële factoren: het toepassen van het principe 'de vervuiler betaalt' zet de scholen aan om meer maatregelen te nemen. Er heerst nog wel te weinig het bewustzijn dat men door afval te vermijden ook kan besparen op aankoop- en werkingskosten. Die boodschap zou op een duidelijke manier aan de directies moeten worden overgebracht.
- Externe factoren: de gemeenten kunnen impulsen geven, onder andere op vlak van communicatie. Uit de studie blijkt immers dat een actieve milieudienst met gerichte communicatie en actie gericht naar scholen stimulerend kan werken.
- Interne factoren: een goed uitgewerkt milieuzorgsysteem is zeer effectief: brooddozen verspreiden en glazen flessen met statiegeld zijn concrete, effectieve maatregelen. De deelname van leerlingen aan het uitwerken en invoeren van de acties is bepalend voor het succes.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

afval

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

sociaal-communicatief en direct instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief

De afvalstromen en het afvalbeleid in basisscholen in Vlaanderen

OVAM · OVAM, 2003b

Kenmerken

MILIEUTHEMA

afval

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

sociaal-communicatief en direct
instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie geeft een overzicht van de hoeveelheden afval per afvalfractie die een basisschool jaarlijks produceert. De gegevens vormen de basis om te achterhalen welke factoren (extern en intern) de grootte van de afvalberg bepalen. Men gaat na hoe enkele concrete acties de afvalhoeveelheden al dan niet verminderen.

Methode en criteria

Er werd een vragenlijst rondgestuurd naar alle Vlaamse basisscholen (excl. de scholen gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). De respons was representatief. Aan de hand van outputindicatoren konden uitspraken worden gedaan over de afvalhoeveelheden. De vergeleken criteria zijn analoog met die van het onderzoek van OVAM bij de middelbare scholen (zie hierboven).

Vaststellingen

Basisscholen verzamelen relatief meer groente- en fruitafval dan secundaire scholen, maar in het algemeen is er relatief weinig afval.

De interne factor die afval vermindert, is een goede milieuwerking die goed gepland is en continu werkt. Verder stellen men vast dat scholen die actief samenwerken met de gemeenten in lokale afvalacties zeer goede resultaten boeken. Opmerkelijk is trouwens dat er geen effect wordt waargenomen van al dan niet deelname aan het milieuconvenant door de gemeenten.

Wat de concrete maatregelen betreft, wordt vastgesteld dat het weren van drankautomaten en het plaatsen van een drinkwaterfontein niet veel effect heeft op het afvalaanbod. Wel veel effect heeft een echt verbod op specifieke verpakkingsmaterialen (bv. aluminium, drankkartons), vooral als er overleg met de ouders en leerlingen wordt gevoerd.

Aanbevelingen

We vermelden twee opvallende vaststellingen, die als aanbeveling kunnen worden beschouwd:

- De scholen hebben nood aan een actieve samenwerking met de gemeenten, waarbij de lokale ambtenaar concrete acties met hen uitwerkt. Sensibilisatie alleen volstaat niet;
- Het verbieden van bepaalde verpakkingen, in samenspraak met ouders en leerlingen, is het meest effectief. Het weren van een drankautomaat heeft geen significant effect.

Noot: zie 'Afvalpreventie-acties en maatregelen in middelbare scholen in Vlaanderen' (OVAM, 2003a)

Presti 4: bedrijvig in milieuzorg – het effect gemeten

A. Gommers

Zie hoofdstuk 6

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De meeste bedrijven produceren bij hun activiteiten afval. Om die bedrijven te stimuleren maatregelen te nemen om minder afval, water en energie te gebruiken, zet de overheid instrumenten in. Een van die instrumenten is het Presti-programma.

Dit onderzoek gaat na wat het effect van het programma was op de bedrijven die eraan deelnamen.

Methode en criteria

Om de knelpunten te achterhalen die de verantwoordelijken voor het programma ervaren, werden diepte-interviews afgenomen. Om gegevens te verzamelen over de effecten van het programma werd een enquête afgenomen bij de deelnemende bedrijven. De bedrijven die niet meededen, werden bevraagd aan de hand van een gestratificeerde steekproef. Op basis van de enquête bij deelnemende bedrijven werden enkele bedrijven geselecteerd voor diepte-interviews. Het doel was om de effectiviteit van het programma na te gaan.

Vaststellingen

- Niet alle doelstellingen van het programma waren duidelijk.
- Er werd slechts een beperkt aantal bedrijven bereikt.
- De bereikte bedrijven staan positiever tegenover milieuzorg.
- De milieu-impact van de bereikte bedrijven verkleinde meer dan de niet-deelnemende bedrijven.
- De deelnemende bedrijven zijn tevreden over hun deelname.

Aanbevelingen

De projecten kunnen het best in fasen gebeuren. Bedrijven die al langer bezig zijn met milieuzorg kunnen dan onmiddellijk in een verdere fase instappen. Een systeem van 'peterbedrijven' is een mogelijkheid waarbij ervaren bedrijven andere bedrijven kunnen coachen.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

afval

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

sociaal-communicatief instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (OVAM)

Het driesporenmestbeleid: evaluatie en toekomstverkenning

M. Vervaeke L. Lauwers, S. Lenders, S. Overloop · Centrum voor Landbouweconomie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004

Kenmerken

MILIEUTHEMA

mest

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

ondersteunend instrument

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het Vlaamse Gewest kampt met een mestoverschot. Dat leidt tot overmatige nutriëntenverliezen naar het milieu. Sinds 2000 tracht de overheid het probleem aan te pakken via een mestactieplan (*in casu* MAP2bis). Dat plan gaat uit van drie sporen of 'maatregelenpakketten' (aanpak aan de bron, oordeelkundige bemesting en mestverwerking). Voor die drie sporen zijn doelstellingen voorzien: de eerste twee maatregelen moeten bijdragen tot het wegwerken van 25 % van het mestoverschot en de mestverwerking moet instaan voor minstens 50 % ervan. De auteurs gaan na of de drie sporen 'scoren en sporen', met andere woorden, *hoe daadwerkelijk, effectief, zijn de beleidsinstrumenten ('scoren') en in hoeverre zijn ze coherent met elkaar ('sporen')?*

Methode en criteria

Deze zuivere productevaluatie kijkt naar de effecten op het terrein. Via een rekenmodel wordt de afzet op bedrijfseigen gronden, bij derden en de mestverwerking gesimuleerd, vertrekkende van individuele bedrijfsgegevens en de hoeveelheid afzetbare mest.

De criteria bij dit onderzoek zijn coherentie (tussen de maatregelenpakketten) en effectiviteit. Daarnaast maakt men ook een impliciete evaluatie van de doelstellingen en de betrouwbaarheid ervan (namelijk hoe de grootte van het mestoverschot correct moet worden geïnterpreteerd).

Vaststellingen

De auteurs gaan na of de mestoverschotten in Vlaanderen weg te werken zijn. Dat blijkt bijna het geval te zijn in 2003. Of het mestbeleid daarmee als effectief bestempeld kan worden, willen de auteurs daarmee niet gezegd hebben. Ze zijn namelijk kritisch over de juiste interpretatie van het mestoverschot. Zo blijkt een belangrijk deel van het mestoverschot door het beleid niet 'geïnternaliseerd' te zijn. De overheid neemt een deel van het mestoverschot niet in rekening, zodat afhankelijk van de interpretatie van de grootte van het mestoverschot, het beleid effectief of niet is. Een meer omvattende berekening van de nutriëntenverliezen toont dat het mestoverschot niet is weggewerkt. De auteurs gaan na of de huidige drie sporen die 'grotere' interpretatie van het mestoverschot effectief zullen kunnen aanpakken.

Aanbevelingen

De auteurs geven een aantal aanbevelingen, waaronder een pleidooi voor een efficiënte mineralenboekhouding.

Natuur, hoe kan dat? Onderzoek naar het maatschappelijke draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen: deelopdracht: methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen

T. Leroy, I. Loots, P. Leroy · Faculteit Politieke en sociale wetenschappen, UA, 2004

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie maakt een ex-ante-evaluatie van draagvlakbeleid rond natuur. Een echt draagvlakbeleid bestaat nog niet en kan dus nog niet ex post geëvalueerd worden. Het onderzoek bestaat uit twee grote delen: een discoursanalyse (evaluatie van opvattingen, visies en wensen omtrent draagvlak) en een analyse van concrete natuurprojecten en de manier waarop draagvlak wordt opgebouwd.

Methode en criteria

Dit onderzoek kwam tot stand via een documentenanalyse en interviews. De discoursanalyse is gebruikt om de opvattingen over draagvlak te analyseren. Voor de analyse van de natuurprojecten werd een apart analysekader gehanteerd. Dit analysekader laat toe de projecten casus-overstijgend in te delen. Het kader betreft 3 vraagstukken: allocatiekwestie (hoeveel ruimte en/of middelen kan aan natuur worden gespendeerd?), locatie (welke plaats wordt aan natuur gegeven?) en de medegebruikswestie (functieverweving?). Het criterium van de evaluatie is 'duidelijkheid' bij de discoursanalyse (hoe wordt draagvlak gedefinieerd?) en 'toegankelijkheid voor betrokkenen', 'onderlinge afstemming met betrokkenen', 'aanvaarding door betrokkenen', bij de natuurprojecten.

Vaststellingen

- Draagvlakbeleid (systematisch en weloverwogen proces gericht op het laten toenemen van maatschappelijke steun voor het natuurbeleid) mag geen apart beleid zijn, maar moet deel uitmaken van het natuurbeleid. In beleidsdocumenten en standpunten van betrokken actoren zijn daarvan slechts fragmentarische elementen terug te vinden;
- Natuurbeleid kan niet zonder koppeling aan andere beleidsdomeinen. Dominantie van natuur kan leiden tot een afname van het draagvlak. Wanneer exclusieve natuur wenselijk is, zal dus extra zorg moeten worden besteed aan draagvlak;
- Een verkenning van de sociale context (betrokken actoren en hun verhoudingen) is belangrijk omdat de actoren vertrouwen krijgen in de initiatiefnemer en omdat een adequate draagvlakstrategie beter kan worden ontwikkeld.

Aanbevelingen

We verwijzen naar bovenstaande vaststellingen.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

natuur

SOORT BELEID

doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

niet van toepassing

SOORT EVALUATIE

ex-ante-evaluatie, planevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (AMINAL)

Noot: Het eerste luik van dit onderzoek is gepubliceerd als 'Onderzoek naar het draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen: deelopdracht: opstellen van een korf van indicatoren voor het meten van het maatschappelijke draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen' door M. De Zitter, T. Wymeersch, D. Bogaert, A. Cliquet en uitgegeven in Gent: Arteveldehogeschool en Universiteit Gent, 2003. Dit onderzoek is echter niet beleids-evaluatief, maar bedoeld voor de operationalisering van het draagvlakbeleid en meer bepaald de monitoring daarvan.

Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

Europese Commissie • EC, COM(2003) 845, 2004

Kenmerken

MILIEUTHEMA

natuur

SOORT BELEID

gebiedsgericht beleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

ondersteunend instrument

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief (Europese Commissie)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie gaat na hoe de uitvoering van de Habitatrichtlijn vordert en of de implementatie effectief gebeurt. Er wordt gekeken naar de activiteiten op Europees niveau en op niveau van de lidstaten.

Methode en criteria

Men baseert zich voor de evaluatie van de implementatie op de rapportering van de lidstaten zelf. Voor de Europese activiteiten gebruiken de auteurs verslagen van de commissie. De paragrafen over de voorstellen van de lidstaten werden opgesteld door een of meerdere consultants. De nationale verslagen van de lidstaten werden geanalyseerd door gouvernementele en niet-gouvernementele deskundigen en ambtenaren van de Europese Commissie.

Het criterium is of en hoe de doelstellingen uit de Europese richtlijn worden uitgevoerd in de lidstaten.

Vaststellingen

- Sinds 1999 is er vooruitgang geboekt bij de selectie van gebieden, zoals dat door de Habitatrichtlijn wordt gevraagd. Toch ligt men achter op schema. De lijsten van België, met voorgestelde gebieden voor het Natura 2000-netwerk, zijn nog onvolledige lang, al is er vooruitgang geboekt sinds 2002.
- Geen enkele lidstaat beschikt over informatie die aangeeft wat de gevolgen zijn van uitzonderingen op de strikte bescherming voor de betrokken soorten.

- De rapportering van de lidstaten zelf is weinig kritisch. Bovendien zijn de rapporten sterk verschillend waardoor de lidstaten vergelijken moeilijk is.

Aanbevelingen

De rapportage vanuit de lidstaten moet worden verbeterd. Er moeten methoden worden ontwikkeld die een diepgaandere evaluatie mogelijk maken. Zo moet de inbreng van het Europese Milieuagentschap worden vergroot.

Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen – cijfers voor het beleid

M. Dumortier, L. De Bruyn, M. Hens, J. Peymen, A. Schneiders, T. Van Daele, W. Van Reeth, G. Weyembergh en E. Kuijken • Instituut voor Natuurbehoud, 2005

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het Natuurrapport geeft een stand van zaken en een evaluatie van de natuur in Vlaanderen, geclusterd volgens thema's. Het is niet mogelijk om hier alle vaststellingen uit het lijvige rapport samen te vatten. Het rapport dient als ondersteuning van het beleid. Aan de hand van indicatoren krijgt men een beeld van de toestand van de natuur. Daarnaast wordt telkens het beleid beschreven en in bepaalde gevallen geëvalueerd en worden kennis(leemten) aangegeven. Deel 6 van het rapport 'Bescherming en herstel' analyseert en evalueert expliciet het beleid en zijn instrumenten. Zo wordt ingegaan op:

- internationaal beleid;
- VEN/IVON;
- ruimtelijk beleid;
- terreinverwerving;
- natuurreservaten;
- bosreservaten;
- inrichtingsinstrumenten;
- natuurvergunning;
- waterbeleid;
- regionale landschappen;
- samenwerking met lokale overheden.

In deel 7 'Samenleving' komt het draagvlak voor de natuur aan bod alsook de natuur- en milieueducatie.

Methode en criteria

Het rapport bevat natuurindicatoren, outputindicatoren, procesindicatoren en outcome-indicatoren. Die indicatoren werden verzameld via monitoring, literatuuronderzoek en interviews. De effectiviteit van het beleid werd zo veel mogelijk nagegaan en indien het niet mogelijk was, werd de vooruitgang geëvalueerd.

Aanbevelingen

Omwille van de verscheidenheid en de diversiteit van de behandelde beleids-thema's in het Natuurrapport 2005 is het niet mogelijk om alle aanbevelingen mee te geven. We raden aan het Natuurrapport zelf ter hand te nemen.



Kenmerken

MILIEUTHEMA

natuur

SOORT BELEID

gebiedsgericht beleid, doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

juridische, economische en sociaal-communicatieve instrumenten

SOORT EVALUATIE

proces- en productevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid. De opmaak van het Natuurrapport is een decretale verplichting.

Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap

B. Kayaerts • MiNa-Raad, 2005

Kenmerken

MILIEUTHEMA

natuur

SOORT BELEID

gebiedsgericht beleid, doelgroepenbeleid

SOORT BELEIDSINSTRUMENT

economisch instrument

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief (MiNa-Raad)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie brengt de financiële instrumenten voor de uitvoering van het natuurbeleid (in ruime zin: gericht op bossen, landschap, natuur en biodiversiteit) in kaart. Het evaluatieve gehalte van de studie komt vooral aan bod in *de vraag naar optimali-*

satie: de mate waarin het beleid aandacht heeft voor de diverse elementen die inspelen op de effectiviteit van de instrumenten. Maar er zijn ook andere evaluatieaspecten in de studie (cf. infra). Eerst is een overzicht gemaakt van de doelstellingen van het beleid voor natuur. Zo bespreekt de auteur de strategische en operationele doelen. In het voorlaatste deel spitst de analyse zich toe op de vraag of het beleid aandacht heeft voor elementen die inspelen op de effectiviteit. Criterium is daarbij de samenhang. Volgende evaluatievragen worden beantwoord:

- In welke mate heeft het beleid aandacht voor het uitwerken van duidelijke strategische doelstellingen met voldoende onderlinge samenhang?
- In welke mate is er bij de uitwerking van de financiële instrumenten aandacht voor het betrekken van alle relevante doelgroepen en het realiseren van meer samenhang tussen de doelgroepen? De analyse spitst zich toe op de betrokkenen bij het 'beheer'.
- In welke mate heeft het beleid aandacht voor de samenhang tussen de beschikbare financiële instrumenten en de doelstellingen? In welke mate is er aandacht

voor duidelijke en meetbare doelstellingen? De meeste instrumenten werden ingegeven als vorm van compensatie (bv. compensatie voor grondeigenaars voor de opname van hun gebieden in het VEN). De doelstellingen zijn zelden SMART geformuleerd.

- In welke mate is er bij de uitwerking van de financiële instrumenten aandacht voor de afstemming van het instrument op zijn ruimtelijk toepassingsgebied? Zijn de instrumenten voldoende gebiedspecifiek gericht?
- In hoeverre kaderen de financiële instrumenten binnen een gebiedsvisie? Gaat er voldoende aandacht naar de huidige of toekomstige ruimtelijke bestemming? Is er aandacht voor continuïteit in het beheer?

Ten slotte bekijkt de studie de financiële stromen die gekoppeld zijn aan de instrumenten.

Methode en criteria

De studie bekijkt de doelstellingen, de doelgroepen en de instrumenten en kijkt of aan bepaalde voorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen is voldaan. De gebruikte criteria zijn afstemming, SMART-gehalte van de doelen en de betrokkenheid van doelgroepen.

Vaststellingen

De doelen zijn sterk *versnipperd* over meerdere beleidsdomeinen en de *operationele doelen zijn niet altijd SMART geformuleerd*. De onderzoeker beschrijft de doelgroepen,

gevolgd door een bespreking van de 57 financiële instrumenten, telkens ingedeeld per doelgroep en per doelstelling. Algemene vaststellingen daarbij zijn dat het vooral gaat om subsidies, dat die sterk verankerd zijn in de wetgeving en dat meer dan de helft van de instrumenten opval-

lend jong zijn. De auteur stelt vast dat de doelstellingen (binnen 'natuur', tussen 'natuur en landschap', tussen 'natuur en landbouw' ...) niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Verder is er slechts uitzonderlijk aandacht voor samenwerking tussen de betrokkenen.

Aanbevelingen

In het voorwoord wordt gezegd dat de studie een bijdrage wil leveren aan het debat over de optimalisatie van de instrumenten voor de open ruimte. De vaststellingen zijn in dat opzicht ook aanbevelingen.

Gebiedsgericht natuurbelief: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

A. Cliquet, G. Van Hoorick, J. Lambrecht, D. Bogaert

Zie hoofdstuk 2

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek evalueert de omzetting van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Ook de maatregelen die voortvloeien uit de richtlijnen worden geanalyseerd. De onderzoeksvragen zijn:

- Welke zijn de concrete gebiedsgerichte verplichtingen voor Vlaanderen die voortvloeien uit de richtlijnen?
- Heeft Vlaanderen de richtlijnen correct omgezet?
- Welke instrumenten zijn voorzien en welke worden daadwerkelijk ingezet?
- Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren?

Methode en criteria

Dit onderzoek kwam tot stand via documentenanalyse. Het instrument natuurrichtplan werd geëvalueerd aan de hand van interviews.

Op de eerste plaats wordt nagegaan of de omzetting van de Europese richtlijnen is gebeurd. Per instrument dat voor het halen van de doelstellingen van de richtlijnen wordt ingezet, worden volgende analyse-

criteria gebruikt: legaliteit, concreetheid, coherentie en ambitieniveau. Waar mogelijk wordt ook naar effectiviteit gekeken.

Vaststellingen

- Als gevolg van het wijzigingsdecreet van 2002 zijn de gebiedsgerichte verplichtingen behoorlijk omgezet in de Vlaamse regelgeving. Er zijn wel nog enkele juridische knelpunten.
- In de beleidsplannen (o.a. MINA-plan) zijn er weinig specifieke doelstellingen opgenomen met betrekking tot specifieke beschermingszones.
- Reservaten blijken in het bijzonder geschikt voor de instandhouding van kritische soorten.
- Er is onvoldoende garantie voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen op gronden die niet in eigendom of beheer zijn van de overheid of terreinbeherende verenigingen.
- Het huidige (natuur)vergunningensysteem draagt niet voldoende bij tot een gedifferentieerd beleid zoals nodig is voor de speciale beschermingszones.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

natuur

SOORT BELEID

gebiedsgericht beleid

SOORT BELEIDSinstrument

juridisch instrument

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, plan- en procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (VMM)

- De meest specifieke plannen voor de speciale beschermingszones zijn natuurrichtplannen. Het instellen ervan heeft veel vertraging opgelopen. Daardoor zal de doelstelling om tegen eind 2007 natuurrichtplannen opgesteld te hebben voor elk gebied gelegen in het VEN niet worden gehaald.

Aanbevelingen

Voor de bespreking van de aanbevelingen verwijzen we naar hoofdstuk 2.

- De instandhoudingsdoelstellingen moeten juridisch worden verankerd.
- Een systematisch juridisch kader voor beheers- en gedoogverplichtingen dient te worden opgebouwd.

- Natuurinrichting en reservaatvorming dienen de nodige financiële middelen te krijgen.
- Beheersovereenkomsten worden best selectief en gedifferentieerd toegepast.
- Alle ingrepen die een speciale beschermingszone nadelig kunnen beïnvloeden, zouden vergunningsplichtig moeten worden gemaakt.

Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking

A. Crabbé

Zie hoofdstuk 3

Kenmerken

MILIEUTHEMA

water

SOORT BELEID

gebiedsgericht beleid, geïntegreerd overheidsbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

juridisch instrument

SOORT EVALUATIE

ex-nunc-evaluatie, procesevaluatie

OPDRACHTGEVER

Vlaamse overheid (Steunpunt Milieubeleidswetenschappen)

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie gaat in op een recent initiatief in integraal waterbeleid. Gemeenten, provincies, polders en wateringen worden door het Vlaamse Gewest gestimuleerd om samen te werken aan ambitieuzer en meer samenhangend waterbeleid. Op schaal van 103 deelbekkens worden deelbekkenbeheerplannen ontwikkeld: waterbeleidsplannen die acties en maatregelen programmeren voor toekomstig waterbeleid. In dit onderzoek wordt een tussentijdse analyse en beoordeling gemaakt van de processen die moeten leiden tot de oplevering van deelbekkenbeheerplannen. Er wordt teruggeblikt naar wat totnogtoe is gerealiseerd (ex post) en er wordt vooruitgeblikt naar wat komen gaat (ex ante). De bedoeling van het onderzoek is kritische faal- en succesfactoren te benoemen die de ontwikkeling van deelbekkenbeleid positief of negatief (zullen) beïnvloeden.

Methode en criteria

Dit onderzoek is het resultaat van documentenanalyse, participerende observatie en interviews.

Bij de evaluatie ex post worden volgende beoordelingscriteria als uitgangspunt genomen: de mobiliserende kracht van het Vlaamse beleid voor de dynamisering van de deelbekkenwerking, de transparantie van dat Vlaamse beleid, de coördinatie van de deelbekkenwerking (door de provinciebesturen), de legitimiteit van de methodiek voor de planvorming, en maatschappelijke participatie in de beleidsplanning.

Bij de evaluatie ex ante gaat het over de tijdigheid in het opleveren van de lokale waterbeleidsplannen, de (on)duidelijkheid over het vervolg van het planningsproces, de kansen op verankering van de deelbekkenwerking, maatschappelijke participatie in het vervolg van de beleidsplanning, onderlinge afstemming tussen de deelbekkenwerking en de bekkenwerking, onderlinge afstemming met andere arrangementen in het waterbeleid en onderlinge afstemming met andere arrangementen buiten het waterbeleid.

Vaststellingen

- In alle Vlaamse deelbekkens werd het initiatief genomen voor een waterbeleidsplan op deelbekkenniveau.
- Alle initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringten aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben geleid tot een wirwar van financieringskanalen en benamingen, wat de transparantie van het beleid niet ten goede komt.
- De coördinerende provinciebesturen zorgen voor een positieve dynamiek rond de deelbekkenwerking maar hun inzet wordt soms als te dominant ervaren.
- De meeste planningsprocessen in de 103

Vlaamse deelbekkens zullen tegen de voorziene planning medio 2005 niet afgerond zijn.

- Er bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op deelbekkenniveau verder zal verlopen.
- Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dit heeft mogelijk een negatieve impact op de uitvoering van de te programmeren beleidsacties.

- De onderlinge afstemming tussen deelbekkenbeheerplanning en ander beleid (o.a. natuurbeleid, ruimtelijke ordening) is niet vanzelfsprekend.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft drie aanbevelingen, drie strategische doelstellingen:

- iedereen overtuigen van de meerwaarde van samenwerking;
- werken aan onderlinge afstemming;
- optimaliseren van het beleidskader van de deelbekkenwerking.

Gewestelijke subsidiëring van gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur in Europees kader

Rekenhof • Vlaams Parlement, Stuk 37 (2004-2005) Nr. 1, 2005

Probleemstelling en onderzoeksvragen

In deze publicatie evalueert het Rekenhof hoe Vlaanderen de verplichting om het afvalwater te zuiveren organiseert (een verplichting die volgt uit de Europese richtlijn stedelijk afvalwater). Voor de evaluatie is gekeken naar de taakverdeling (gemeenten, NV Aquafin en de gewestelijke overheid, *in casu* VMM), de financieringskanalen, de subsidieregeling en de KWZI's. De centrale vraag is *hoe het Vlaamse Gewest zijn Europese verplichtingen nakomt*.

Methode en criteria

Het Rekenhof heeft de regelgeving en de parlementaire documenten onderzocht en interviews afgenomen bij de betrokkenen. Verder heeft het een aantal dossiers van de vastleggingsjaren 2000-2003 nagezien bij de afdeling water en het MiNa-fonds. De

selectie van die dossiers gebeurde op basis van indicaties van onregelmatigheden.

De criteria die het Rekenhof gebruikt voor zijn evaluaties zijn doelmatigheid (efficiëntie), wettelijkheid, zuinigheid en doeltreffendheid (effectiviteit)

Vaststellingen

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat het Vlaamse Gewest zijn Europese verplichtingen maar laattijdig kan nakomen: het gewest verwacht nog zware investeringen van de gemeenten voor de aanleg van rioelen. Die inspanningen worden bemoeilijkt door een factoren zoals de onduidelijke taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten, een gebrekkige en verouderde planning, de gemeentelijke autonomie die gewestelijke sturing ondermijnt en weinig optimale subsidiestelsels.

Kenmerken

MILIEUTHEMA

(afval)water

SOORT BELEID

geïntegreerd overheidsbeleid

SOORT BELEIDSinstrument

economisch instrument (subsidies)

SOORT EVALUATIE

ex-postevaluatie, productevaluatie

OPDRACHTGEVER

eigen initiatief (het Rekenhof heeft de opdracht op eigen initiatief of op vraag van de parlementen doeltreffendheidsanalyses maken.)

Aanbevelingen

Het Rekenhof geeft 10 aanbevelingen:

- Het gewest moet de lopende inspanningen rond taakverdeling (gemeentelijk versus bovengemeentelijk) en planning voortzetten. De zonering en masterplanning moeten zo snel mogelijk duidelijk maken waar collectieve of individuele afvalwaterzuivering moet komen en welke werken daar nog voor vereist zijn.
- Het gewest moet een nauwkeurig beeld verwerven van alle geplande rioleringswerken, niet alleen van die die het subsidieert. Dat moet een meer gecoördineerde planning en uitvoering van de rioleringswerken toestaan.
- Voor niet via het MiNa-fonds gesubsidieerde werken moet het gewest zich, op basis van een controlesysteem, kunnen verzetten tegen voorgenomen rioleringswerken die niet passen in zijn visie of niet voldoen aan de technische vereisten.
- De begroting en de bijhorende begrotingsdocumenten dienen het Vlaams Parlement duidelijker te informeren over de beschikbare kredieten voor de subsidiëring van gemeentelijke rioleringswerken.
- Het volume van de RIO-subsidieprogramma's moet overeenstemmen met de beschikbare kredieten, zoals het decreet dat vereist. Als toch een tekort aan vastleggingskredieten dreigt, moet het gewest ingrijpen.
- De huidige subsidieregelgeving legt de gemeenten bij gecombineerde werken verplichtingen op die moeilijk haalbaar zijn omdat ze afhankelijk zijn van andere instanties. Aangezien de gecombineerde werken een aanzienlijk deel van de subsidieprogramma's uitmaken, dient het gewest een wijziging van de regelgeving te overwegen.
- Wanneer het gewest het subsidieprogramma opstelt, moet het de financiële implicaties kennen. Als een project pas in het programma zou komen ná goedkeuring van het voorontwerp, dan zou het gewest de kostendoelmatigheid ervan nauwkeuriger kunnen inschatten.
- Het gewest dient duidelijker aan te geven welke projecten het zal subsidiëren en waarom. In elk geval moet de kostendoelmatigheid van een project een belangrijk criterium vormen.
- De gemeenten moeten verantwoording afleggen over de ontvangen subsidies, zodat het gewest een juist beeld krijgt van de uitgevoerde werken. Als een gemeente geen gepaste verantwoording aflegt, in het bijzonder als zij na ontvangst van een voorschot geen saldo met bijhorende verantwoording aanvraagt, dan moet het gewest het niet-verantwoorde deel van de ontvangen subsidie terugvorderen. Het kan in dergelijke gevallen ook voorschotten weigeren voor soortgelijke projecten van dezelfde gemeente.
- Het gewest moet alle wettelijke en reglementaire bepalingen van de RIO-subsidies naleven, inclusief de verplichting dat de Vlaamse Regering het subsidieprogramma vaststelt (en niet de Vlaamse minister van Leefmilieu) en dat de ambtelijke commissie betrokken wordt bij de opstelling ervan.

Bijlage: Referentielijst van de inventaris 2003-2005

De referenties van de 24 publicaties uit de inventaris volgen hieronder:

- Bachus K., Bruyninckx H. & Poesen-Vandeputte M. (2004) Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling, HIVA, K.U.Leuven, Leuven.
- Bachus K., Vandeputte M., Sepelie R., Vangeebergen B., Deraedt B., Mazijn B. & Van Assche J. (2004) Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst, HIVA, Leuven.
- Baetens M. & Bursens P. (2005) De Europeanisering van Vlaamse ambtenaren, kabinetards en politici: opinie, expertise en aandacht, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, Leuven.
- Cliquet A., Van Hoorick G., Lambrecht J. & Bogaert D. (2005) Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.
- Crabbé A. & Leroy P. (2004) Op weg naar vernieuwd lokaal waterbeleid. Tussentijdse analyse en beoordeling van de ontwikkeling van waterbeheerplannen op deelbekeniveau, Universiteit Antwerpen, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen.
- De Bruyn T. & Bachus K. (2005) Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus? Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.
- Delbaere P., Dresselaers P. & Gouzée N. (2005) Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling, Federaal Planbureau, Brussel.
- Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyembergh G. & Kuijken E. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel.
- European Environment Agency (2005) Environmental policy integration in Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Europese Commissie (2004) Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, COM 845, Brussel.
- Geeraerts K., Bursens P. & Leroy P. (2004) Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen.
- Gommers A. & Fernagut M. & Couderé K. (2003) Effectmeting Presti 4. Resource Analysis, OVAM, Mechelen.
- Gysen J., Bachus K., Bruyninckx H. & Van Ootegem L. (2003) Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Leuven.
- Heyerick A. (2003) Studie ter voorbereiding van de evaluatie van het federaal milieugericht productbeleid - eindrapport, Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, Gent.
- Kayaerts B. (2005) Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap, MiNa-Raad, Brussel.
- Leroy T., Loots I. & Leroy P. (2004) Natuur, hoe kan dat? Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen, deelopdracht: methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen, Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- Monsieurs A. (2004) De behandeling van milieuklachten door de Milieu-inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven, Leuven.
- OVAM (2003a) Afvalpreventie acties en maatregelen in middelbare scholen in Vlaanderen, OVAM, Mechelen.
- OVAM (2003b) De afvalstromen en het afvalbeleid in basisscholen in Vlaanderen, OVAM, Mechelen.
- Rekenhof (2005) Gewestelijke subsidiëring van gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur in Europees kader, Publicaties Vlaams Parlement, Brussel.
- Segers R. (2004) Pilotproject Vlareem toezicht Klein Brabant, sector Transport, Uitgave gemeente Puurs, Puurs.

Van Humbeeck P., Dries I. & Larosse J. (2004) Linking Innovation Policy and Sustainable Development in Flanders, IWT-studies, Brussel.

Van Reybroeck E. & Bursens P. (2003) Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, Leuven.

Vervaeke M., Lauwers L., Lenders S. & Overloop S. (2004) Het drie-sporen-mest-beleid: evaluatie en toekomstverkenning, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

REFERENTIES

Bouckaert G. (1992) Beleid en productiviteit. In: Depré R. & Van Beylen A. (red.), Handboek beleidsvoering overheid (versie november 1992), Samson, Alphen aan den Rijn, 3-20.

MINA-plan 3 (2003) Milieubeleidsplan 2003-2007, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

MIRA-BE 2003: Van Steertegem M. (red.) (2003) MIRA-BE 2003: Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, Vlaamse Milieumaatschappij, Erembodegem.

Swedish Environmental Protection Agency (2004) 21 evaluations - what do they teach us? Naturvårdsverket, Stockholm. (<http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln/pdf/620-5425-2.pdf>).

LECTOREN

Kris Bachus, HIVA, K.U.Leuven

Jo Baele, Rekenhof

Bart De Peuter, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

Peter De Smedt, APS, Departement AZF

Joris De Smedt, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

Isabel Dobbelaere, WES Onderzoek & Advies

Lydia Putseys, OVAM

Paul Schreurs, IWT

Karl Van Biervliet, Ecolas nv

Philippe Van De Velde, OVAM

Marc Van Dyck, Resource Analysis nv

Dirk Van Gijseghem, Afdeling Monitoring en Studie, ALT

Peter Van Humbeeck, Studiedienst, SERV

Joke Vandenabeele, STEM, UA

Pieter Verbeek, Secretariaat, MiNa-Raad

Rudi Verheyen, Departement Biologie, UA

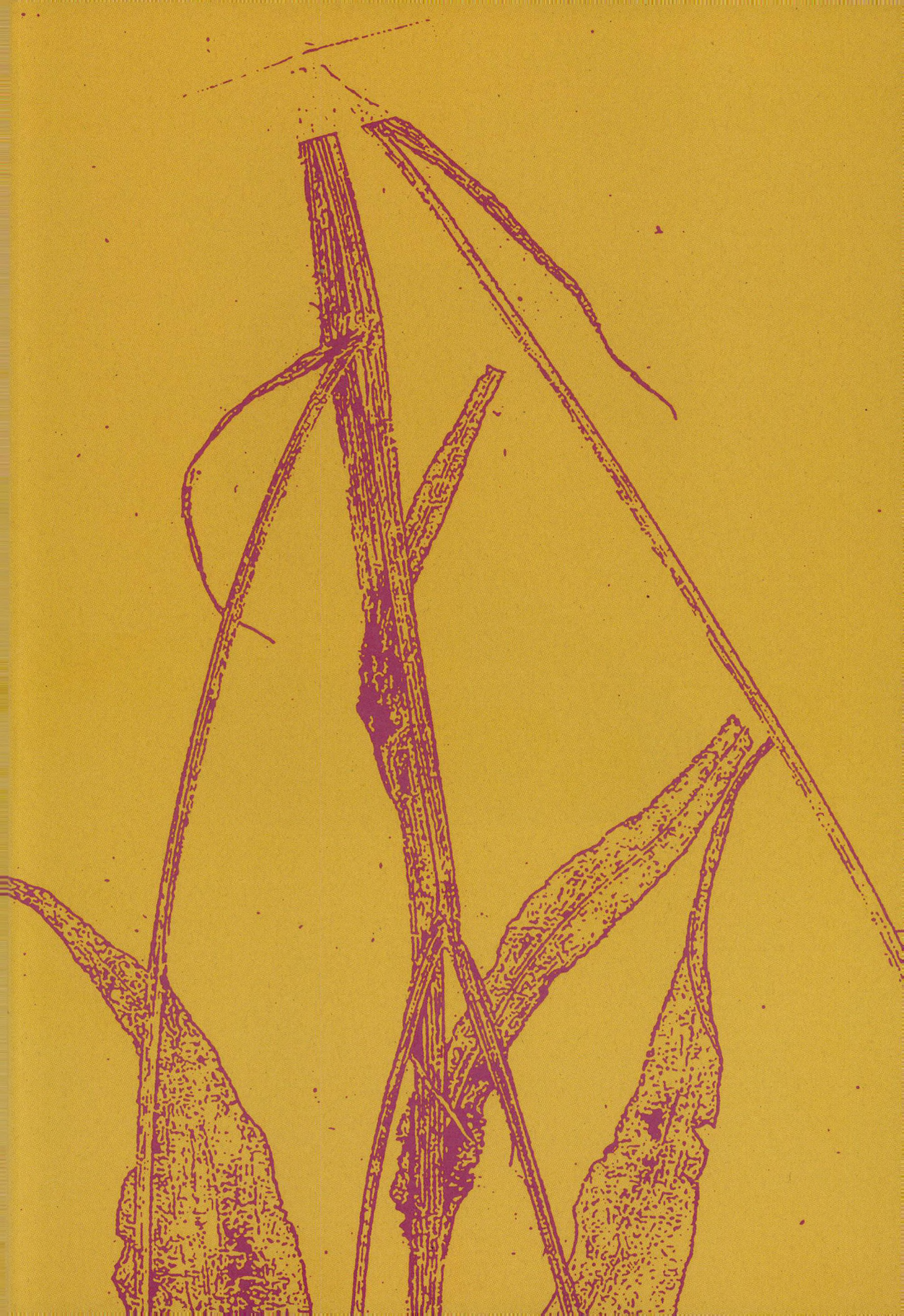
DEEL 2

laathyren
Opuntia de faine.



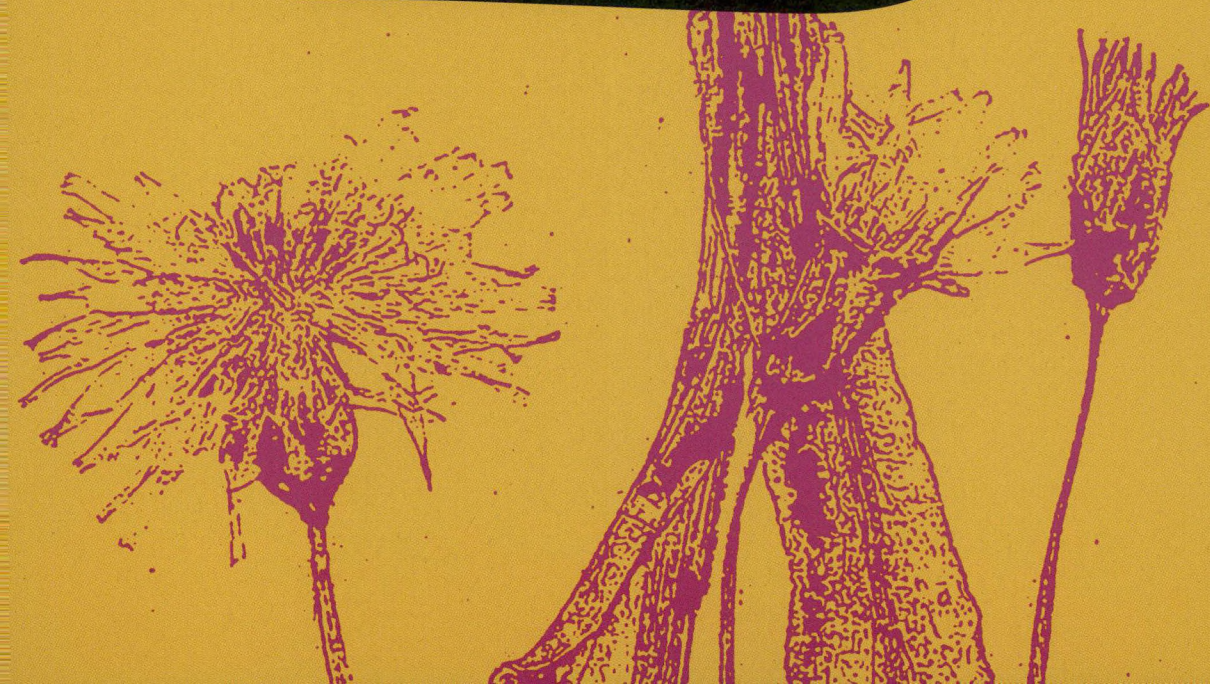
(*Passiflora. Ochrolepis* Linnaeus)





2

inches high



Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

An Cliquet, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Geert Van Hoorick, *Centrum voor Milieurecht, UGent*

Jesse Lambrecht, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Dirk Bogaert, *Arteveldehogeschool Gent*

INLEIDING

Het natuurbehoudsrecht wordt doorgaans opgesplitst in een gebiedsgericht luik, een soortgericht luik, een horizontaal luik en een luik draagvlakvorming. Alhoewel al die benaderingen elkaar aanvullen en noodzakelijk zijn, beperken we ons hier tot het gebiedsgerichte natuurbeleid en gaan we onrechtstreeks in op de draagvlakvorming. Veel van de gebiedsgerichte maatregelen die Vlaanderen neemt, vloeien voort uit internationale verdragen (bv. Biodiversiteitsverdrag) en richtlijnen van de Europese Unie.

De evaluatie beperkt zich tot de twee belangrijkste EU-natuurrichtlijnen, met name de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Dit hoofdstuk evalueert de omzetting van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de regelgeving van het Vlaamse Gewest en de instrumenten die kunnen bijdragen tot de realisatie van die gebiedsgerichte verplichtingen. Deze evaluatie is een juridische en beleidswetenschappelijke evaluatie. Er is nagenoeg geen onderzoek gebeurd over de economische impact van speciale beschermingszones, noch in Vlaanderen, noch in andere Europese landen. Ook het onderzoek naar de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid staat nog in zijn kinderschoenen (Van Reeth, 2005a, Wätzold & Schwerdtner, 2005). Een uiteindelijke beleidsevaluatie van de instrumenten zal zowel de ecologische, juridische, economische en maatschappelijke aspecten (draagvlak e.d.) moeten omvatten.

Deze studie werd uitgevoerd in de periode december 2004 – mei 2005 in opdracht van MIRA, VMM. Volgende onderzoeksvragen komen aan bod:

- welke concrete gebiedsgerichte verplichtingen voor Vlaanderen vloeien voort uit de richtlijnen?
- heeft Vlaanderen de richtlijnen correct omgezet?
- welke instrumenten zijn voorzien en welke worden daadwerkelijk ingezet?
- wat zijn mogelijke succes- of faalfactoren?

Deel 2 van dit hoofdstuk beschrijft de selectie van de instrumenten en de evaluatiemethode. In deel 3 worden de belangrijkste gebiedsgerichte verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn opgelijst aan de hand van een juridische tekstanalyse van de richtlijnen en een analyse van de desbetreffende rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Deel 4 omvat enerzijds een evaluatie van de omzetting van de verplichtingen uit de richtlijnen in de Vlaamse wetgeving en anderzijds een evaluatie van de belangrijkste instrumenten in Vlaanderen voor de verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen.

1. Situering

Op het vlak van het behoud van de wilde flora en fauna en hun habitats of biotopen zijn twee Europese richtlijnen relevant, met name de Richtlijn 79/409 van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn) en de Richtlijn 92/43 van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

De *Vogelrichtlijn* heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. De richtlijn betreft onder meer de bescherming en het beheer van die soorten en stelt regels voor de exploitatie ervan. Zij bevat zowel maatregelen voor het behoud van de habitats van vogelsoorten als maatregelen ter beperking van de vangst van, de jacht op en de handel in vogelsoorten.

De *Habitatrichtlijn* heeft als doel bij te dragen tot het behoud van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. Zij bevat aan de Vogelrichtlijn analoge maatregelen met betrekking tot de wilde flora en fauna, zonder de vogelsoorten.

Centraal in beide richtlijnen staan de aanwijzing en het behoud van respectievelijk speciale beschermingszones (SBZ) voor kwetsbare vogelsoorten ('Vogelrichtlijngebieden', hier *speciale vogelbeschermingszones* genoemd) en bepaalde planten- en andere diersoorten ('Habitatrichtlijngebieden', hier *speciale habitatbeschermingszones* genoemd). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde 'Natura 2000-netwerk', een Europees ecologisch netwerk. De aanwijzing van die zones wordt in de desbetreffende richtlijnen geregeld. De bescherming tegen nadelige plannen en projecten wordt voor beide types zones geregeld in de Habitatrichtlijn (de zogenaamde *habitattoets*).

2. Concepten & methoden

2.1. SELECTIE VAN INSTRUMENTEN

Het natuurbeleid kan juridische, economische of sociale (communicatieve) instrumenten inzetten. Daarvoor is een veelheid aan instrumenten beschikbaar (o.a. Kayaerts, 2005 met een overzicht van financiële instrumenten). Voor de selectie van de instrumenten in deze studie werden volgende criteria gehanteerd:

- gebiedsgerichte instrumenten;
- instrumenten die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (o.a. Tack et al., 2003);
- hoofdzakelijk juridische instrumenten;
- economische instrumenten die duidelijk verankerd zitten in de natuurbehoudswetgeving (bv. subsidies voor verwerving en beheer).

Aangezien deze evaluatie handelt over het gebiedsgerichte beleid zijn horizontale maatregelen van het natuurbeleid (zoals de zorgplicht) niet opgenomen. Dat doet evenwel geen afbreuk aan het belang van die instrumenten.

In de uiteindelijke lijst van instrumenten die worden geëvalueerd, zit geen hiërarchische rangschikking. De instrumenten worden geclusterd in volgende groepen:

- *beleidsplannen*: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Milieubeleidsplan en Milieujaarprogramma;
- *verwerving*: aankoopbeleid, subsidiëring voor aankopen, recht van voorkoop;
- *subsidiëring voor beheer*: subsidies voor erkende natuurreservaten, beheerovereenkomsten;
- het LIFE-instrument (aparte tekst);
- *natuurvergunning*;
- *inrichting*: natuurinrichting, landinrichting en ruilverkaveling;
- *gebiedsgerichte plannen*: natuurrichtplannen (aparte tekst), beheerplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Aangezien het *natuurrichtplan* zich tussen planning en uitvoering bevindt, behandelen we dat instrument in een aparte tekst bij de gebiedsgerichte plannen. Natuurrichtplannen zijn belangrijke instrumenten voor het invullen van de instandhoudingsmaatregelen in de speciale habitatbeschermingszones.

W E T G E V I N G

Natuurdecreet: Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998, zoals gewijzigd.

Wijzigingsdecreet: Decreet van 19 juli 2002 houdende wijziging van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (...), BS 31 augustus 2002.

Natuurbesluit: B. Vl. Reg. van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 september 1998, zoals gewijzigd.

Natuurrichtplannenbesluit: B. Vl. Reg. van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen, BS 27 maart 2003.

Maatregelenbesluit: B. Vl. Reg. van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid, BS 27 januari 2004.

2.2. EVALUATIEMETHODE EN -CRITERIA

Deze studie is voor de meeste instrumenten beperkt gebleven tot een *planevaluatie*. Daarbij zijn volgende evaluatiecriteria gehanteerd: legaliteit (bij omzetting van de richtlijnen), concreetheid, coherentie en ambitieniveau (bij instrumenten ter verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de richtlijnen). Slechts in een beperkt aantal gevallen was het mogelijk een *productevaluatie* (doeltreffendheid) van de instrumenten te maken of te verwijzen naar een bestaande productevaluatie (meestal het Natuurrapport 2005, Instituut voor Natuurbehoud). Voor de meeste van de instrumenten ontbreken immers de gegevens om op systematische manier aan productevaluatie te doen. Plan- en productevaluatie gebeurden aan de hand van literatuuronderzoek. *Procesevaluatie* is beperkt tot het instrument van de natuurrichtplannen. Aangezien het proces van de natuurrichtplannen nog in een beginfase zit, is de procesevaluatie vrij beperkt. Het leek echter nuttig om juist in een vroeg stadium van het proces al een eerste evaluatie te maken. De procesevaluatie gebeurde aan de hand van een documentenanalyse en een beperkt aantal interviews met sleutelfiguren.

3. Analyse

In dit deel wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste verplichtingen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Van Hoorick, 2004).

3.1. AANWIJZING VAN SPECIALE BESCHERMINGSZONES

SPECIALE VOGELBESCHERMINGSZONES

Voor de instandhouding van de vogelsoorten van Bijlage I van de *Vogelrichtlijn* ('bijzonder kwetsbare soorten') (bv. blauwborst, ijsvogel, roerdomp ...) en de geregeld voorkomende trekvogelsoorten moeten de lidstaten speciale vogelbeschermingszones instellen. De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om de 'meest geschikte gebieden' aan te wijzen als speciale vogelbeschermingszones, wat onder meer inhoudt dat bij de afbakening geen rekening mag worden gehouden met economische criteria.

SPECIALE HABITATBESCHERMINGSZONES

De *Habitatrichtlijn* heeft tot doel door de aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen. Bijlage I bevat verschillende types van natuurlijke habitats (bv. droge heide, hoogveen ...). Bijlage II omvat de dier- en plantensoorten (bv. bepaalde vleermuizen, kamsalamander ...). Anders dan de Vogelrichtlijn, bevat de Habitatrichtlijn een gedetailleerde aanwijzingsprocedure, die verloopt in drie fases. Net zoals bij de Vogelrichtlijn mogen bij de afbakening van speciale habitatbeschermingszones geen andere overwegingen spelen dan zuiver wetenschappelijke.

3.2. INSTANDHOUDINGSVERPLICHTINGEN

De lidstaten dienen de speciale beschermingszones te onderwerpen aan een geheel van passende voorschriften voor het behoud ervan. Over welke maatregelen een lidstaat moet nemen, zijn de richtlijnen weinig concreet. Wel geven zij een resultaat aan, met name dat de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen, moeten kunnen voortbestaan en dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet mag verslechteren. Het Hof van Justitie heeft reeds verduidelijkt dat de lidstaten de speciale vogelbeschermingszones een juridische beschermingsstatus moeten geven en dat vrijwillige maatregelen niet volstaan.

De administratieve overheid moet instandhoudingsmaatregelen nemen die beantwoorden aan de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, ongeacht de ruimtelijke bestemming van het gebied. Met instandhoudingsmaatregelen worden volgens de Europese Commissie actieve en positieve maatregelen bedoeld.

3.3. HABITATTOETS

De habitattoets houdt in dat plannen of projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor speciale beschermingszones aan een specifieke beoordeling worden onderworpen en slechts onder bepaalde cumulatieve voorwaarden mogen worden toegelaten (art. 6, leden 3 en 4 van de Habitatrichtlijn, d.i. de 'habitattoets').

4. Evaluatie

4.1. OMZETTING VAN DE VERPLICHTINGEN UIT DE VOGELRICHTLIJN EN DE HABITATRICHTLIJN

AANWIJZING VAN SPECIALE BESCHERMINGSZONES

Speciale vogelbeschermingszones. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 wijst 23 *speciale vogelbeschermingszones* aan, goed voor 99 745 ha. Daarmee bevindt Vlaanderen zich in de Europese middenmoot: 7,2 % van de oppervlakte van Vlaanderen in vergelijking met het EU-gemiddelde van 7,7 % (Vlaamse Regering, 2004).

De speciale vogelbeschermingszones kunnen onderverdeeld worden in 7 integraal aangewezen zones die over hun gehele oppervlakte beschermd zijn (het zijn gebieden die voorheen ook reeds grotendeels een beschermd statuut genoten als natuurreservaat) en 16 niet-integraal aangewezen zones, waarin naast de vermelde habitats (bv. heiden en vennen, moerassen), ook de natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, bosgebieden en bosgebieden met ecologisch belang volgens de gewestplannen, beschermd zijn. De 23 kaarten van de speciale vogelbeschermingszones werden niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, maar lagen wel ter inzage op het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. Het Hof van Justitie beschouwt het niet publiceren van die kaarten in het Belgisch Staatsblad als een onvoldoende omzetting, omdat het voor het Hof niet vaststaat dat de afbakening op die manier dwingende kracht heeft voor de burger.

De aanpassing van het Natuurdecreet in 2002 had als belangrijkste bedoeling het luik inzake *speciale beschermingszones* uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om te zetten. Door dat 'Wijzigingsdecreet' wordt de aanwijzing van de speciale vogelbeschermingszones in artikel 36bis van het Natuurdecreet geregeld. De 7 integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones worden beschouwd als definitief aangewezen. Bij de 16 niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones is dat alleen het geval voor de aangeduide habitats en bestemmingsgebieden (en dus niet voor de hele perimeter van

OVERZICHT VAN VLAAMSE WETGEVING WAARMEE DE VERPLICHTINGEN UIT DE VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHT- LIJN FORMEEL WERDEN OMGEZET.

Aanwijzing van speciale beschermingszones:

*Art. 36bis Natuurdecreet, Besluit van de Vlaamse Regering van 17.10.1988,
Besluit van de Vlaamse Regering van 24.05.2002*

Instandhoudingsverplichtingen:

Art. 36ter, § 1 en 2 Natuurdecreet, Art. 7 Maatregelenbesluit

Negatieve impact tegengaan:

Art. 36ter, § 3 t.e.m. 7 Natuurdecreet

de zones). Wel wordt het gehele gebied binnen de perimeter van die speciale vogelbeschermingszones onderworpen aan de habitattoets.

Speciale habitatbeschermingszones. In Vlaanderen zijn de speciale habitatbeschermingszones vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002. Aangezien al die gebieden bij Beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 werden goedgekeurd en op de lijst van communautaire gebieden geplaatst, dient de Vlaamse Regering die gebieden volgens het Natuurdecreet binnen de 3 maanden aan te wijzen als speciale habitatbeschermingszones. Dat is tot dusver nog niet gebeurd. Het gaat om 101 891 ha (7,5 % van Vlaanderen) waarvan 35 % van de aangeduide gebieden overlappen met de speciale vogelbeschermingszones. Het gemiddelde van de 15 EU-landen bedraagt evenwel 13,8 % (Vlaamse Regering, 2004). De kaarten van de als speciale habitatbeschermingszones voorgestelde gebieden werden samen met het Vaststellingsbesluit van 24 mei 2002 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Sinds het Wijzigingsdecreet van 2002 is de aanwijzing van nieuwe speciale habitatbeschermingszones in artikel 36bis van het Natuurdecreet geregeld. De reeds aangeduide zones van het Besluit van 24 mei 2002 worden volgens het Wijzigingsdecreet beschouwd als definitief vastgesteld. Het is echter pas nadat die gebieden ook zijn aangewezen als speciale habitatbeschermingszones dat alle voor de speciale beschermingszones geldende bepalingen op die gebieden van toepassing zullen zijn.

INSTANDHOUDINGSVERPLICHTINGEN

De instandhoudingsverplichtingen van de Habitatrichtlijn zijn letterlijk overgenomen in het Natuurdecreet (artikel 36ter, § 1 en 2), maar behalve in het Maatregelenbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003), werd er nog geen concrete uitvoering aan gegeven. Volgens dat besluit moet elke administratieve overheid de instandhouding realiseren van de habitats van Bijlage I van het Natuurdecreet en de historisch permanente graslanden, vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, duinvegetaties en struwelen en kleine landschapselementen, die voorkomen op gronden waarover zij enig recht van beheer uitoefenen. Dat houdt een resultaatsverplichting in. Het Maatregelenbesluit omvat één nieuwe, specifieke verbodsbepaling voor de aangewezen speciale habitatbeschermingszones. Het is verboden om overstoren aan te leggen in de speciale beschermingszones aangeduid voor een vissoort uit Bijlage II van het Natuurdecreet. Waarom die en geen andere verbodsbepalingen werden opgelegd, is niet duidelijk.

Volgens het Natuurdecreet moet voor de speciale beschermingszones een natuurrichtplan (zie verder) worden opgesteld.

In het Natuurdecreet ontbreekt in art. 36ter, § 1 en 2 de vermelding van 'geregeld voorkomende trekvogelsoorten' waarvoor ook de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen.

Overheden kunnen aan de instandhoudingsverplichtingen ontsnappen door de betrokken onroerende goederen (waarop zich de waardevolle soorten of habitats bevinden) te

verkopen. Naar analogie met het Bosdecreet was het mogelijk een machtiging van de Vlaamse Regering te eisen voor het vervreemden van onroerende goederen in speciale beschermingszones, maar dat is nu niet het geval.

HABITATTOETS

De omzetting van de habitattoets is geregeld in artikel 36ter, § 3 tot en met 7 van het Natuurdecreet. Deze habitattoets omvat een 'passende beoordeling' en de voorwaarden voor het toelaten van een plan of programma dat een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. De regeling is van toepassing op integraal en niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones en definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones.

Alhoewel de habitattoets behoorlijk is omgezet, zijn er nog enkele knelpunten:

- Bij de habitattoets in het Natuurdecreet is er sprake van 'plan of programma' (in plaats van enkel plan) en van 'vergunningsplichtige activiteit' (in plaats van project zoals in de Habitatrichtlijn). De begrippen 'plan of programma' en 'vergunningsplichtige activiteit' zijn in het Natuurdecreet gedefinieerd. Aangezien plan of programma veeleer op grootschalige zaken slaan, ontstaat een hiaat in de regeling. Beheerplannen bijvoorbeeld moeten volgens de Habitatrichtlijn wellicht als een project, zoniet als een plan worden gezien, wat in de habitattoets van het Natuurdecreet niet steeds het geval lijkt. De decreetgever gaat ervan uit dat beheerplannen altijd aan de instandhoudingsdoelstellingen moeten (en zullen) beantwoorden, wat misschien in de praktijk niet altijd het geval is. Ingevolge de overgangsbepalingen blijven oude bosbeheerplannen voor private bossen gewoon van kracht, wat problematisch kan zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.
- Een belangrijk gebrek in de implementatie van de habitattoets is het ontbreken in de Vlaamse wetgeving van een 'catch-allbepaling' die alle nadelige ingrepen in de speciale beschermingszones, vergunningsplichtig maakt.
- De verhouding en de onderlinge afstemming tussen de habitattoets, MER en de watertoets, kunnen voor inhoudelijke problemen zorgen.

4.2. ALGEMENE EVALUATIE VAN HET JURIDISCHE INSTRUMENTARIUM

Een goede wetgeving vormt een belangrijke basis voor een goed natuurbeleid. De huidige 'groene' wetgeving (natuur, landschap, bos, flora en fauna) vertoont een aantal knelpunten:

- Er is onvoldoende afstemming en een gebrek aan eenvormigheid en integratie. Eenzelfde gebied of activiteit wordt telkens benaderd vanuit één, beperkt aspect (natuurwetenschappelijk, bosbouwkundig, cultuurhistorisch), met onder meer dubbele vergunningsplichten tot gevolg. Er zijn vaak opeenvolgende en elkaar overlappende beschermingsstatuten.
- Een groot deel van de wetgeving is van slechte juridische kwaliteit. Hoofdzaken en bijzaken worden onvoldoende als zodanig beschouwd en door opeenvolgende recente wijzigingen gaat de logische opbouw van sommige wetgeving, voor zover die al aanwezig was, volledig verloren. Het is dan ook niet eenvoudig om te weten hoe al die wetgevingen samen inwerken op een onroerend goed. Ook zijn sommige regelingen nodeloos ingewikkeld. Dat heeft zijn weerslag op de uitvoering, maar vooral op de handhaving van de wetgeving.
- Het primaat van de ruimtelijke ordening als centraal uitgangspunt in het Natuurdecreet vormt een probleem. De meeste juridische instrumenten van het natuurbeleid beperken zich tot 'groene' of 'geelgroene' bestemmingen. Een bijkomend probleem is dat men in een spreekwoordelijke flessenhals terechtkomt, met enorme vertragingen in verschillende beleidsprocessen (zoals afbakening van gebieden) tot gevolg. Ook wordt daardoor een flexibel natuurbeleid onmogelijk gemaakt (aangezien men wellicht nog een hele tijd gebonden zal zijn aan de gewestplanbestemmingen van meer dan 25 jaar oud).

Juridische instrumenten dragen te weinig bij tot het natuurbeleid. Het beleid erkent de noodzaak om het juridisch instrumentarium te vereenvoudigen en te optimaliseren. In opdracht van de overheid werd in 2000 een 'geïntegreerd decreet milieubeheerrecht' opgesteld, wat geleid heeft tot het Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek (Van Hoorick et al., 2005c). Dat voorontwerp wil een antwoord bieden op de vraag naar een effectievere, geïntegreerde, 'groene' wetgeving, waarin ook het instrumentarium wordt uitgebreid en geoptimaliseerd (zie ook Van Hoorick, 2005b). Het voorontwerp tracht een oplossing te bieden voor verschillende knelpunten bij de diverse instrumenten. Een aantal van de oplossingen uit het voorontwerp zijn opgenomen in deel 5 Conclusies & aanbevelingen van dit hoofdstuk.

Het is wenselijk dat er een maatschappelijk debat op gang komt inzake de integratie en vereenvoudiging van de natuurwetgeving, maar momenteel zijn er nog geen concrete stappen gezet. Nochtans vermelden zowel het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) als de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 de vereenvoudiging van de regelgeving inzake natuur en bos als doelstelling.

4.3. BELEIDSPANNEN

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

De term 'speciale beschermingszone' komt op zich niet voor in de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), zodat een specifieke planevaluatie voor speciale beschermingszones niet mogelijk is. Voor een planevaluatie moeten we daarom terugvallen op doelstellingen van het algemene natuurbeleid. Het RSV bevat concrete doelstellingen: 38 000 ha bijkomend natuur- en reservaatgebied en 10 000 ha bijkomend bosgebied. Zeven jaar na de vaststelling van het RSV is er ongeveer een vierde van de taakstellende oppervlakte gerealiseerd voor natuur-, reservaat- en bosgebied samen, waardoor er nog drie jaar rest om de resterende drievierde af te bakenen (De Beck et al., 2005). De doelfstand is dus nog aanzienlijk.

Bovendien is er een gebrek aan coherentie tussen de oppervlakte-doelstellingen uit het Natuurdecreet en het RSV. Uit beide documenten blijkt dat de Vlaamse overheid 125 000 ha Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en 150 000 ha natuurverwevingsgebieden wil afbakenen, maar er is deels sprake van een andere terminologie ('natuurlijke structuur' in het RSV) en bovendien verschilt de timing voor de afbakening van die natuurlijke structuur in beide documenten (Bogaert, 2004, Van Hoorick, 2001).

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

In de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dat sinds 1997 van kracht is en loopt tot 2007, zijn voor de verschillende structuurbepalende functies van het buitengebied (landbouw, natuur, bos, wonen en werken) oppervlakte- en tijdsdoelstellingen vastgelegd in de zogenaamde 'ruimteboekhouding'.

MILIEUBELEIDSPAN EN MILIEUJAARPROGRAMMA

In het MINA-plan 3 is de aandacht voor speciale beschermingszones versnipperd. Nergens wordt specifiek ingegaan op een duidelijke planning voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Wel wordt gesteld dat de bijdrage aan de realisatie van het Natura 2000-netwerk een prioritair aandachtspunt is. Voorts wordt beklemtoond dat de uitbouw van het Natura 2000-netwerk en de afbakeningsprocessen op het Vlaamse niveau 'van groot belang zijn' en dat de Gewenste Natuur- en Bosstructuur (GNBS, intern werkdokument) afgestemd is op de afgebakende speciale beschermingszones. Het verder realiseren van de natuurlijke structuur blijft een centraal aandachtspunt. Met natuurrichtplannen als kader zal de Vlaamse overheid daarvoor instrumenten inzetten zoals verwerving, beheerplanning en -uitvoering, natuurinrichting, landinrichting en beheerovereenkomsten.

Het beleidsplan wil als plandoelstelling de milieukwaliteit afstemmen op de ecologische vereisten van de kwetsbare soorten en habitats in onder meer de speciale beschermingszones, maar een indicator wordt nog ontwikkeld. De realisatie van die plandoelstelling verloopt niet altijd even vlot. Zo gelden voor de speciale habitatbeschermingszones in landbouwgebied (gele en geelgroene zones), bij gebrek aan politiek akkoord, nog steeds de algemene bemestingsnormen. Daardoor zijn de bemestingsniveaus te hoog om de soorten en habitats van historisch permanente graslanden in stand te houden (Cliquet & Lambrecht, 2005).

Naast de duidelijk te evalueren en voor speciale beschermingszones relevante plandoelstellingen in het kader van de verwerving, natuurinrichting en beheerovereenkomsten voor natuurgerichte maatregelen (zie verder), zijn er in het MINA-plan 3 geen specifieke, concrete of duidelijk te evalueren doelstellingen met betrekking tot speciale beschermingszones te vinden.

In het *Milieujaarprogramma 2005* lezen we dat de communicatiecampagnes en vormings-sessies die worden opgezet door de Vlaamse overheid vooral gefocust zijn op de belangrijke aspecten rond afbakening van het VEN, de speciale beschermingszones en het opstellen van natuurrichtplannen. Ook de monitoringsprogramma's zijn toegespitst op de vereisten voor internationale rapporteringen, meer in bijzonder de speciale beschermingszones en de soorten van internationaal belang (*Milieujaarprogramma, 2005*). Ook in dat beleidsdocument vinden we geen doelstellingen rond speciale beschermingszones die voldoende concreet of duidelijk zijn om te kunnen evalueren in het kader van dit onderzoek.

4.4. VERWERVINGSINSTRUMENTEN

AANKOOPBELEID EN SUBSIDIERING

Terreinverwerving is onder meer belangrijk voor het instandhouden van heel wat kwetsbare soorten en habitats uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn omdat 'daar een gericht beheer de verstoringen van buitenaf moet compenseren' (Decleer et al., 2005). Voorts blijkt dat reservaten een positief effect hebben op de biologische diversiteit in het algemeen, maar dat ze daarenboven van wezenlijk belang zijn voor het grote aantal zeer kritische soorten en habitats die een gericht beheer vereisen (o.a. de meeste soorten en habitats uit de bijlagen bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn). Er zijn geen concrete doelstellingen inzake de verwerving van speciale beschermingszones geformuleerd, zodat we voor een evaluatie moeten terugvallen op de doelstellingen van het algemene verwervingsbeleid.

In het MINA-plan 3 worden inzake verwerving concrete en duidelijk te evalueren beleidsdoelen geformuleerd: tegen 2008 wil de Vlaamse overheid 15 000 ha natuur- en bosgebieden verwerven met als taakdoelstelling 3 000 ha per jaar. De uiteindelijke bedoeling is om tegen het einde van de planperiode (d.i. eind 2007) 50 000 ha te realiseren 'met een effectief natuurbeheer' (d.i. Vlaams of erkend natuur- of bosreservaat, natuurgebieden met een goedgekeurd beheerplan). Het aankoopbeleid is volgens het beleidsplan gebaseerd op een planmatige aanpak met prioriteit voor gebieden met een speciaal beschermingsstatuut, met bedreigde natuurwaarden of gebieden die deel uitmaken van de speciale beschermingszones en van het

VERWERVINGSINSTRUMENTEN

De overheid kan met het oog op het behoud van natuurwaarden gebruik maken van de (ver)koop en (ver)huur van gronden. Het Natuurdecreet bevat daarnaast ook specifieke bepalingen over de onteigening, de ruil, het recht van voorkoop en de vervreemding. Indien natuur de hoofdfunctie uitmaakt van die verworven natuurgebieden, spreken we van reservaten. De gebieden die door het gewest zelf worden beheerd, kunnen aangewezen worden als 'Vlaamse natuurresevaten' en 'aangewezen bosreservaten', terwijl diegene die worden beheerd door terreinbeherende verenigingen (of eventueel lokale besturen of particulieren) het statuut kunnen krijgen van 'erkende natuurresevaten' en 'erkende bosreservaten', en zo aanspraak kunnen maken op subsidie. De hoogste concentraties natuurwaarden komen voor in de beheerde natuurresevaten. Bepaalde soorten die vroeger vrij algemeen in het landschap voorkwamen, hebben nu nog hun laatste vindplaats in reservaten.

VEN. De doelstelling om jaarlijks 3 000 ha natuur- en bosgebied aan te kopen werd niet gehaald. Redenen hiervoor zijn opgelijst in NARA 2005 (Decleer et al., 2005).

Volgens NARA 2005 zal nog een grote inspanning nodig zijn om de MINA-plan 3-doelstelling van 50 000 ha 'onder effectief natuurbeheer' te halen. Uit een verkennend onderzoek blijkt dat het ambitieniveau van die oppervlakte-doelstelling (3,7 % van Vlaanderen) vrij laag ligt wanneer we ze vergelijken met mondiale doelstellingen en met de situatie in andere dichtbevolkte regio's in West-Europa (Decleer et al., 2005). In Nederland, het land dat in dit verband het meest met het Vlaamse Gewest te vergelijken valt, is bijna 10 % van het grondgebied natuurreservaat (Van Hoorick, 2005a). Grondig onderzoek ontbreekt op dit moment zodat het zinvol is om verder vergelijkend onderzoek uit te voeren.

Om de doelstelling tijdig te bereiken zou in de periode 2004-2007 een jaarlijkse aangroei van ongeveer 4 500 ha noodzakelijk zijn. Daarvoor zijn de nodige financiële middelen vereist (Decleer et al., 2005; ook Decleer & De Belder, 1999, Decleer & Vanroose, 2003). De beleidsnota Leefmilieu en natuur lijkt echter aan te geven dat de overheid het accent in de komende jaren wenst te verleggen van een actief en demonstratief overheidsingrijpen (met als voorbeeld verwerving) naar een aanmoedigend beleid (met als voorbeeld samenwerking, o.a. met privé-eigenaars) (Vlaamse Regering, 2004). In het MINA-plan 3 daarentegen werd nog erkend dat verwerving de beste uitgangspositie is om natuurwaarden te beschermen. Men kan zich vragen stellen bij de coherentie van de opeenvolgende plandoelstellingen.

Intussen is gebleken dat het budget voor natuur in de begroting 2005 is gedaald in vergelijking met de begroting 2004 (Bogaert & De Zitter, 2005). Het gaat onder andere over een vermindering van beleidskredieten voor beheer en verwerving van patrimonium door de afdeling Natuur, AMINAL (- 4,5 miljoen euro), beheer en verwerving van patrimonium door afdeling Bos en Groen, AMINAL (- 267 000 euro) en subsidies voor natuurverenigingen voor verwerving natuurgebieden (- 1 miljoen euro). De besparingen (begroting 2005) zullen een impact hebben op het aankoopritme en het beheer van natuur- en bosgebieden en dus op het realiseren van de aangehaalde oppervlakte-doelstellingen. Dit alles gebeurde ondanks de in het MINA-plan 3 expliciet voorziene stijging van de financiële middelen vereist om alle maatregelen uit het plan uit te voeren. In het Milieujaarprogramma 2005 staat bovendien te lezen dat de mogelijkheden tot uitgaven zowel voor het normale beheer – en dat voor een steeds grotere te beheren oppervlakte – als voor investering en eenmalige inrichting door de Vlaamse Regering in 2003 en 2004 wezenlijk werden teruggeschoefd ten opzichte van 2002. Daardoor vertraagt het instandhoudingsbeheer en worden verschillende eenmalige inrichtingen in Vlaamse natuurreservaten uitgesteld of gespreid over meerdere jaren. *Opnieuw kan men zich vragen stellen bij de coherentie van het gevoerde beleid.*

RECHT VAN VOORKOOP

Het *recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest* is als het ware een laatste vangnet om te koop gestelde percelen te behouden voor het natuurbehoud. Het Vlaamse Gewest kan het voorkooprecht slechts uitoefenen als zij de eigenaar dezelfde prijs betaalt als die in het compromis tussen de eigenaar en de kandidaat-koper. Dat vormt vaak een probleem: voor bepaalde natuurgebieden, zoals planologisch en/of juridisch beschermde duingebieden, is de schattingsprijs van het Comité van Aankoop doorgaans veel lager dan de prijs die is overeengekomen tussen eigenaar en kandidaat-koper. Aangezien het Vlaamse Gewest gebonden is aan de schatting van het Comité van Aankoop, kan ze haar recht van voorkoop in dat geval niet uitoefenen. De invloed van het recht van voorkoop als instrument voor speciale beschermingszones is dan ook beperkt.

4.5. SUBSIDIES VOOR NATUURBEHEER

SUBSIDIES VOOR BEHEER VAN ERKENDE NATUURRESERVATEN

Het nieuwe Besluit *erkende natuurreservaten* (Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003) is vanaf januari 2004 van kracht en regelt gedetailleerd de subsidiëring van de huur, het beheer en het toezicht, de eerste inrichting, de monitoring, de uitzonderlijke eenmalige inrichtingen, de openstelling en het onthaal in erkende natuurreservaten voor private personen en privaatrechtelijke rechtspersonen. De invoering van het nieuwe subsidiebesluit maakt het moeilijk om 'oude' en 'nieuwe' subsidies te vergelijken. Op basis van het oude Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 1999 werd in 2003 nog voor 2 205 782 euro subsidies voor beheer in erkende reservaten uitgekeerd (Weyembergh & Ronse, 2005). Belangrijk is dat de totale oppervlakte aan habitattypes die onder het besluit van 2003 valt en in 2005 gesubsidieerd zal worden, 9 625 ha bedroeg eind oktober 2004, waarvan 7 583 ha in speciale beschermingszones.

BEHEEROVEREENKOMSTEN

Uit NARA 2005 blijkt dat er nog steeds een groot gebrek aan kennis is over de ecologische effectiviteit van beheerovereenkomsten, voornamelijk door een gebrek aan ecologische monitoring en aan voldoende strikt uitgevoerde studies. Studies voor Vlaanderen ontbreken nog en de resultaten van buitenlandse studies (Verenigd Koninkrijk, Nederland) zijn niet eensgezind. Er bestaan voorbeelden van succesvolle beheerovereenkomsten, met name waar ze ingezet zijn samen met een goed uitgewerkt soortbeschermingsplan (Hens, 2005). Beheerovereenkomsten zijn belangrijk voor de minder kritische soorten en habitats in Vlaanderen en voor soorten die typisch zijn voor het agrarische gebied. Het instrument is complementair met het instellen van reservaten. Reservaten kunnen dienen als kernen, met daarrond gebieden waarvoor beheerovereenkomsten worden afgesloten (Decler et al., 2005).

Aangezien er geen specifieke doelstellingen zijn inzake beheerovereenkomsten voor de instandhouding van speciale beschermingszones, moeten we terugvallen op de algemene plandoelstellingen inzake beheerovereenkomsten.

Het MINA-plan 3 omvat concrete doelstellingen inzake beheerovereenkomsten. Het MINA-plan 3 wil als plandoelstelling de oppervlakte met beheerovereenkomsten voor natuurgerichte maatregelen ('areaal beheerovereenkomsten inzake natuur') doen toenemen tot 16 500 ha. In oktober 2003 waren voor 3 551 ha natuurgerichte beheerovereenkomsten afgesloten en 160 km heggen aangelegd. Het merendeel hiervan had betrekking op de zogenaamde beheerovereenkomst 'natuur' (Milieujaarprogramma, 2005).

Naast die algemene doelstelling zijn voor een aantal beheerovereenkomsten in het programma voor Plattelandsontwikkeling duidelijk kwantificeerbare doelstellingen opgesteld: tegen 2006 dient er 1 500 ha met weidevogelbeheer te zijn (in afgebakende weidevogelgebieden), 250 ha met perceelrandbeheer (over het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest), 5 000 ha met herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen (over het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest met extra stimulus voor landschapsbeheer op 4 000 ha) en 6 000 ha met botanisch beheer (inclusief de oppervlakte met beheerovereenkomst 'natuur'). Uit NARA 2005 blijkt dat de overeenkomsten perceelrandbeheer en kleine landschapselementen eind 2004 reeds hun oppervlakte-doelstelling in ruime mate hadden gehaald (respectievelijk 150 % en 131 %). Daarvan ligt respectievelijk 17 % en 15 % binnen speciale vogel- en/of habitatbeschermingszones. De overeenkomsten weidevogelbeheer en de combinatie botanisch beheer/beheerovereenkomst natuur, zijn minder succesvol: ze halen respectievelijk slechts 40 % en 35 % van hun oppervlakte-doelstelling. Het is onduidelijk in welke mate planologische onzekerheid bij landbouwers daarbij een rol speelt (Hens, 2005). Van de oppervlakten waarop deze laatste twee overeenkomsten van toepassing zijn, ligt respectievelijk 66 % en 40 % binnen de speciale vogel- en/of habitatbeschermingszones.

BEHEEROVEREENKOMSTEN

In het belang van het natuurbehoud kan de Vlaamse Regering beheerovereenkomsten sluiten. Het instrument is in de eerste plaats bedoeld voor landbouwers. Beheerovereenkomsten richten zich in het algemeen op het bevorderen van milieuvriendelijke productiemethodes, het inschakelen van land- en tuinbouw in de natuurontwikkeling binnen de agrarische structuur en daarbuiten in vooraf afgebakende gebieden, en de bevordering van de medegebruiksfunctie van het platteland. De concrete regelingen voor de beheerovereenkomsten zijn (vooral) vastgesteld in het Vlaams programma voor Plattelandsontwikkeling voor 2000-2006. In dat kader zijn beheerovereenkomsten opgenomen voor zes aspecten:

- weidevogelbeheer;
- perceelrandbeheer;
- kleine landschapselementen;
- botanisch beheer;
- verminderde bemesting met bemestingsnorm voor water (beheerovereenkomst 'water');
- nulbemesting voor natuur (beheerovereenkomst 'natuur').

'L' Instrument Financier pour l'Environnement' of LIFE is in 1992 opgezet als speerpunt voor het Europese milieubeleid. Aangezien het geen Vlaams instrument is, opteeden we voor een bespreking in een aparte tekst. Het instrument financiert mee acties ten behoeve van het milieu in de Europese Unie en in bepaalde andere landen. Het thematische onderdeel LIFE-Natuur heeft als specifiek doel bij te dragen tot de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, en met name tot de oprichting van het Europese netwerk van beschermde gebieden 'Natura 2000'. Projecten voor natuurbehoud die in aanmerking willen komen voor subsidies in het kader van LIFE-Natuur moeten betrekking hebben op speciale beschermingszones of gebieden van communautair belang, alsmede op de in die richtlijnen vermelde soorten. De projecten kunnen betrekking hebben op de meest uiteenlopende aspecten van het natuurbehoud: inventarisatie van natuurwaarden, ontwikkeling van beheerplanning, verwerking, inrichting, herstel en beheermaatregelen, sluiten van overeenkomsten met andere landgebruikers, monitoring, rapportering ... Meestal bestaat een project uit een combinatie van dergelijke acties. De Europese Unie besteedde voor de periode 2000-2004 ongeveer 300 miljoen euro aan LIFE-Natuur. De

communautaire medefinanciering bedraagt maximaal 50 % van de kosten. Voor acties in prioritaire habitats en voor prioritaire soorten kan de medefinanciering tot 75 % van de kosten bedragen.

Sedert 1994 werden in Vlaanderen 21 LIFE-Natuur projecten opgestart, onder meer voor het herstel van zoetwaterschorren langs de Schelde, natuurvriendelijker dijk- en baggerwerk, behoud van de laatste kalkrijke moerassen in België, herstel van heischrale graslanden en aanverwante habitats in België, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden langs de Grensmaas. Volgens de 'LIFE Projects database' op de website van de Europese Commissie (<http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm>) zijn er in het Vlaamse Gewest van 1992 tot 2005, 16 LIFE-Natuur projecten opgestart met terreinverwerving. Via LIFE-projecten kan natuurontwikkeling en -beheer in sommige gebieden versneld uitgevoerd worden. Voor het beheer van militaire domeinen (protocol met de federale overheid) werd recentelijk een LIFE-project 2004-2008 goedgekeurd. Dat samenwerkingsproject bevat beheerplanning en -uitvoering van 9 416 ha natuurgebied in de militaire domeinen, vegetatiekartering, monitoring, sensibilisering en educatie (Milieujaarprogramma, 2005).

4.6. VERGUNNINGEN

Volgens het Natuurbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998) geldt een relatief verbod (verbod behoudens afwijking verleend door de minister) voor de wijziging van bepaalde vegetaties. Dit relatief verbod geldt overal, dus ook in de speciale beschermingszones. Volgens hetzelfde besluit geldt ook een natuurvergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie binnen de aangeduide habitats en bestemmingsgebieden van de speciale vogelbeschermingszones en de definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones. Er geldt tevens een natuurvergunningsplicht voor de wijziging van kleine landschapselementen binnen de perimeter van de speciale vogelbeschermingszones en de definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones.

De natuurvergunningsplicht voor vegetaties binnen de perimeter van de niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones en voor kleine landschapselementen geldt door de wijziging van het Natuurdecreet in 2002 volgens sommigen ook in de gewone agrarische gebieden (ca. 420 000 ha) (De Beck et al., 2005). Dat is twijfelachtig op grond van artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet dat stelt dat de wijziging 'afhankelijk wordt gemaakt' van een natuurvergunning. Het Natuurbesluit zou alleszins best worden aangepast aan artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet.

Aangezien er geen specifieke plandoelstellingen terug te vinden zijn voor de inzet van het instrument natuurvergunning in de speciale beschermingszones, moeten we terugvallen op een algemene evaluatie.

Op de bestaande juridische bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen valt er heel wat aan te merken. De regeling is ten eerste niet eenvormig: in het Natuurbesluit zijn er drie systemen (relatief verbod, natuurvergunning en natuurmelding), soms werkt men met lijsten van beschermde vegetaties, soms wordt 'vegetatie' als zodanig beschermd, soms wordt de wijziging op zich verboden. De regeling is bovendien ook sterk gedifferentieerd volgens de soort ruimtelijke bestemming, wat alles vrij ingewikkeld maakt. Er is een gebrek aan onderlinge afstemming met andere wetgeving met een dubbele vergunningsplicht tot gevolg (Van Hoorick, 2005b). Verder zijn de relatief geringe bekendheid van het instrument bij de gemeenten (en bijgevolg bij de burger), en de geringe aandacht voor handhaving verklarende factoren voor de slechte werking van de natuurvergunningsregeling.

NATUURVERGUNNING

De natuurvergunning is een van de instrumenten waarmee het Vlaamse Gewest specifieke vegetaties en kleine landschapselementen buiten de reservaten wil beschermen.

Qua *planevaluatie* is de doelstelling van het Milieujaarprogramma 2004 om een natuurvergunningenloket te installeren gehaald. De geformuleerde mijlpaal dat eind 2004 75 % van de gemeenten het loket gebruiken, werd evenwel niet gerealiseerd: het aandeel bedroeg slechts 10 %. Het Milieujaarprogramma 2005 heeft de doelstelling van 2004 overgenomen, maar de vraag kan worden gesteld of het ambitieniveau niet te hoog ligt. Onderlinge afstemming tussen het loket en andere vergunningenstelsels (vnl. stedenbouwkundige vergunning) is hoe dan ook nodig (Van Reeth, 2005b).

De *productevaluatie* in NARA 2005 (Van Reeth, 2005b) waarschuwt dat de Vlaamse overheid over onvoldoende informatie beschikt over de toestand en de trend van de natuurwaarden in het buitengebied die ze met het vergunningenbeleid wenst veilig te stellen. Evenmin is er een beleidsinformatiesysteem op gewestelijk niveau voorhanden om de output van het beleid te monitoren en te evalueren. Een onderbouwde productevaluatie over het effect van de natuurvergunning op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is dan ook moeilijk uit te voeren.

Uit een rondvraag blijkt wel dat de vergunningendossiers ingediend bij gemeenten in hoofdzaak betrekking hebben op het kappen van bomenrijen (Van Reeth, 2005b). Uit een kleinschalig onderzoek bij natuurwachters eerder bleek dat het hoofdaandeel van de natuurvergunningenaanvragen betrekking heeft op het kappen van populieren en het snoeien en/of verwijderen van houtkanten en hagen (Verschelde, 2000). Dat doet toch de vragen rijzen in hoeverre de huidige beleidsuitvoering bijdraagt tot de bescherming van andere kleine landschapselementen en specifieke vegetaties (bv. historisch permanente graslanden). De Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit van 1998 vermeldt nochtans 'het behoud van de bestaande kwaliteit en kwantiteit als minimale basisdoelstelling'.

4.7. INRICHTINGSINSTRUMENTEN

Voor de speciale beschermingszones is vooral natuurinrichting van belang: respectievelijk 49 % en 35 % van de oppervlakte van de lopende natuurinrichtingsprojecten valt binnen speciale vogel- en habitatbeschermingszones (Lodts et al., 2005). De natuurinrichting is een instrument dat geïnspireerd is op de ruilverkaveling, maar dan ten behoeve van de natuurontwikkeling. De procedures zijn echter heel zwaar, zodat het geen geschikt instrument is voor veeleer beperkte ingrepen, zoals het plaatselijk verhogen van de waterstand, het herstellen van een meander, het aanleggen van houtkanten of poelen (Van Hoorick, 2005b). Dat knelpunt wordt erkend in de beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009, naast het feit dat tot hiertoe ruilverkaveling en natuurinrichting niet samen kunnen worden gebruikt. Ook volgens het Milieujaarprogramma 2005 blijft de verdere aanpassing en vereenvoudiging van de regelgeving rond natuurinrichting een aandachtspunt. Onderlinge afstemming met andere wetgeving en het optimaal inzetten van het instrument staan daarbij centraal).

Wat de *planevaluatie* betreft, stellen we vast dat het MINA-plan 3 als plandoelstelling 20 000 ha natuur wil inrichten via natuurinrichting, bosuitbreiding en natuurontwikkeling. Het Milieujaarprogramma 2005 evalueert de opvolging van die doelstelling positief. De plandoelstelling is concreet genoeg (i.e. kwantificeerbaar), maar zegt niets over de wijze waarop men natuurinrichting wil inschakelen voor de realisatie van de doelstellingen binnen de speciale beschermingszones. In de begroting 2005 zijn de (kapitaal)uitgaven voor natuurinrichting echter met 1,8 miljoen euro teruggeschroefd in vergelijking met de begroting 2004. Die afname met meer dan 35 % zal een negatieve invloed hebben op de uitvoering van de natuurinrichtingsprojecten in Vlaanderen (Bogaert & De Zitter, 2005). Dat doet vragen rijzen naar de coherentie van het gevoerde beleid.

Ook voor deze instrumenten wordt in NARA 2005 vastgesteld dat het door een gebrek aan monitoring nog te vroeg is voor een productevaluatie (Lodts et al., 2005).

INRICHTINGSINSTRUMENTEN

Landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling zijn drie inrichtingsinstrumenten waarmee het Vlaamse Gewest het ruimtelijk ordeningsbeleid, het milieu- en natuurbeleid, het landbouwbeleid en het plattelandsbeleid in het landelijke gebied ten uitvoer brengt.

4.8. GEBIEDSGERICHTE PLANNEN

NATUURRICHTPLANNEN

Dirk Bogaert, Jesse Lambrecht, An Cliquet, Geert Van Hoorick

Inleiding

Het Natuurdecreet voorziet in de totstandkoming van natuurrichtplannen. Na het opstarten van vijf pilootgebieden, zijn recentelijk (mei-juni 2005) de eerste zes natuurrichtplannen formeel ingesteld (1 Hoge Kempen; 2 Demervallei tussen Diest en Aarschot; 3 Heuvelrug Benedenstrooms; 4 Dendervallei tussen de gewestgrens en Ninove, evenals het Raspailboscomplex en Geitebos; 5 Hoppeland van Poperinge en Zuidelijke IJzervlakte; 6 Duinen van de Middenkust tussen Blankenberge en De Haan). In de pilootgebieden is gestart met de voorbereiding van de natuurrichtplannen, zodat die analyse zich beperkt tot de operationalisering en de beginnende beleidsuitvoering. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode met een documenten-analyse en interviews. Naast de wetteksten is in hoofdzaak gebruik gemaakt van interne dienstnota's en ambtelijke werkstukken. Daarnaast is gewerkt met interviews met twee ambtenaren van het hoofdbestuur afdeling Natuur, AMINAL en een ambtenaar van een buitendienst van die afdeling.

Een natuurrichtplan wordt in het Natuurdecreet gedefinieerd als 'een plan dat aangeeft wat op vlak van natuurbehoud voor een specifiek gebied wordt beoogd en waarin de instrumenten en maatregelen zijn opgenomen die al dan niet projectmatig verlopen, om de beoogde doelstellingen op het vlak van het natuurbehoud te realiseren'. Verder wordt aan de definitie toegevoegd dat 'het plan tot stand komt en wordt uitgevoerd met medewerking van eigenaars of grondgebruikers'.

De Habitatrichtlijn voorziet in de opmaak van beheerplannen met het oog op het verwezenlijken van de instandhoudingsmaatregelen in de speciale habitatbeschermingszones. Met de natuurrichtplannen voorziet Vlaanderen in een belangrijk instrument voor de invulling van die instandhoudingsmaatregelen.

De inhoud van een natuurrichtplan wordt wettelijk bepaald in het Natuurdecreet, het Natuurrichtplannenbesluit (Besluit van 28 februari 2003) en het Maatregelenbesluit. Een natuurrichtplan bevat in het bijzonder:

- een *gebiedsvisie* die het streefbeeld weergeeft voor de natuur en het natuurlijke milieu;

- een beschrijving van de stimulerende en bindende *maatregelen* inzake natuurbehoud die nodig zijn om de gebiedsvisie te realiseren;
- een opsomming van de *instrumenten* die nodig zijn om de gebiedsvisie te verwezenlijken.

Het Natuurdecreet bepaalt dat een natuurrichtplan dient te worden opgesteld voor verschillende gebiedscategorieën, waaronder de speciale beschermingszones. Het natuurrichtplan kan in al die gebieden stimulerende maatregelen voorzien en kan ook bindende bepalingen voor administratieve overheden bevatten. In bepaalde gebiedscategorieën kunnen bindende bepalingen voor burgers worden opgenomen. Het Natuurdecreet stelt dat de natuurrichtplannen maatregelen 'kunnen' bevatten die nodig zijn om te voldoen aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten in de speciale beschermingszones. Het wordt echter niet uitdrukkelijk als verplichting opgelegd, alhoewel een dergelijke verplichting wel uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kan worden afgeleid.

Het wetgevende kader voorziet ook in diverse vormen van (burger)participatie en dat op verschillende tijdstippen in het proces. Zo voorziet het Natuurrichtplannenbesluit in een stuurgroep en een ambtelijke plangroep, minstens één informatievergadering over de inhoud en een openbaar onderzoek.

1. Doelstellingen

Het Natuurdecreet formuleert als operationele doelstelling de totstandkoming van natuurrichtplannen binnen de periode van 10 jaar na de inwerkingtreding van het decreet voor elk gebied van het VEN en voor de natuurverwevingsgebieden binnen het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). In het Natuurrichtplannenbesluit is een gedetailleerde procedure voor de operationalisering van de natuurrichtplannen uitgewerkt. Die procedure voorziet in operationele doelstellingen zowel voor de samenstelling en werking van stuurgroep en plangroep als voor de organisatie van een informatievergadering en een openbaar onderzoek (zie verder). Het Maatregelenbesluit ten slotte voorziet enkel in algemene bepalingen betreffende natuurrichtplannen en dus niet in operationele doelstellingen.

Zowel het MINA-plan 3, het Milieujaarprogramma 2005 als de beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009 verwijzen naar de natuurrichtplannen. Het MINA-plan 3 stelt dat natuurrichtplannen moeten worden opgemaakt voor gebieden van VEN, IVON, de groen-, park-, buffer- en bosgebieden, en voor de internationaal beschermde gebieden. Het kondigt ook specifieke informatie-campagnes aan (MINA-plan 3, 2003). Het Milieujaarprogramma 2005 voorziet in de goedkeuring van de eerste natuurrichtplannen en het opstarten van één (waar mogelijk twee) nieuw(e) natuurrichtplan(nen) per provincie. Voor de speciale beschermingszones worden de instandhoudingsmaatregelen verder voorbereid. Tevens wordt voorzien in de specifieke inzet van communicatie ter ondersteuning van het planproces bij de opgestarte natuurrichtplannen. De beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009 ziet natuurrichtplannen voornamelijk in functie van samenwerking. Als 'operationele doelstelling' wordt geformuleerd dat de 'vooropgestelde natuurrichtplannen worden opgemaakt in overleg met de betrokkenen en gericht op samenwerking en maatwerk'. Daarbij treedt de overheid veeleer op als meewerkende en 'lerende organisatie' dan als regulator. Rechtszekerheid van de gebruiker geldt als een belangrijke waarde. Waar passend wordt de prioriteit gelegd bij de Europese beschermingszones (Vlaamse Regering, 2004).

Van de natuurrichtplannen wordt verwacht dat zij een grote rol spelen in de ontwikkeling van een natuurstreefbeeld voor een bepaald gebied. Opvallend is echter dat zowel in het Natuurdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten, als in de vermelde beleidsdocumenten inhoudelijk weinig richting wordt gegeven aan de natuurrichtplannen: inhoudelijke doelstellingen ontbreken nagenoeg volledig. Dat gemis verzwakt de positie van de overheid (i.e. de afdeling Natuur, AMINAL) die bepaalde natuurdoeltypen via een natuurrichtplan wil realiseren. Bij de speciale beschermingszones stelt die problematiek zich nog scherper, want daar is de Vlaamse overheid volgens het Europese recht verplicht bepaalde resultaten te halen. De keuze tussen natuurdoeltypen, en de speelruimte om toegevingen te doen aan de doelgroepen is dus heel beperkt. Heel belangrijk is daarom dat instandhoudingsdoelstellingen voor de diverse habitats en soorten van de speciale beschermingszones worden opgesteld door het Instituut voor Natuurbehoud in samenwerking met de afdeling Natuur, en dat die een officieel karakter krijgen. Dat kan op korte termijn door in het Natuurdecreet een juridische basis te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen die in acht moeten

worden genomen bij een natuurrichtplan voor een speciale beschermingszone (Van Hoorick et al. 2005c).

2. Operationaliseringsfase

ACTOREN De natuurrichtplannen worden uitgewerkt door de afdeling Natuur, AMINAL. Voor het uitwerken van natuurrichtplannen werd bijkomend personeel aangeworven en dat zowel op het hoofdbestuur (2 voltijdse eenheden, VTE's) als in de buitendiensten (3 VTE's per buitendienst waarvan 1 coördinator). Om diverse redenen is het oorspronkelijk voorziene aantal medewerkers niet ingezet zoals gepland. Omdat de instelling van de natuurrichtplannen vertraging opliep, zijn de medewerkers in afwachting mee(r) ingezet in de reguliere werking. Tengevolge van een algehele personeelsstop worden personeelsleden ook niet vervangen. Bovendien hebben die personeelsleden hoofdzakelijk een natuurwetenschappelijk profiel en geen sociaal-wetenschappelijk, niettegenstaande de natuurrichtplanning heel wat overleg vereist met diverse actoren.

Het Natuurrichtplannenbesluit voorziet ook in het betrekken van diverse actoren op projectniveau, onder andere door het instellen van een plangroep en een stuurgroep. De plangroep bestaat naast de coördinator of een plaatsvervanger ten minste uit een vertegenwoordiger van de afdelingen bevoegd voor natuur, bossen, water en landschappen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van overige administraties (bv. ALT, AWZ, afdeling Land en AWW). De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken besturen en betrokken maatschappelijke belangengroepen. Er is bij de operationalisering van de natuurrichtplannen voorzien in overleg met diverse actoren al in de fase van de beleidsvoorbereiding op projectniveau (ontwerprichtplannen). Aan de basis van dat overleg ligt zowel een inhoudelijk als een instrumenteel argument. Door het betrekken van diverse actoren in een vroeg stadium kan kennis worden aangebracht die traditioneel bij beleidsvorming weinig of niet aan bod komt. Goed functionerende stuurgroepen kunnen bovendien een belangrijke bijdrage leveren inzake kennisverbreding, wat de kwaliteit van het natuurrichtplan kan verbeteren. Het instrumentele argument betreft hoofdzakelijk het verbreden van het draagvlak en het verhogen van de efficiëntie van beleid. Door goed voorbereide en begeleide participatie in een vroeg stadium kunnen actoren geresponsabiliseerd worden, waardoor de kans op hindermacht in latere stadia afneemt. Dit laatste argument is belangrijk gezien het legitimiteitsprobleem waarmee het gebiedsgerichte natuurbeleid in Vlaanderen het voorbije decennium is geconfronteerd (Bogaert, 2004).

CONSENSUSVEREISTE Door de consensusvereisten krijgt het overleg een cruciale rol toebedeeld binnen het volledige proces. Het Maatregelenbesluit voorziet in een 'dubbele' consensusvereiste zowel voor beperkingen aan grondeigenaars/gebruikers als voor de afbakening van jacht- en viszones. De consensusvereisten, die niet voorzien waren in het Natuurrichtplannenbesluit, gelden voor maatregelen die een bindend karakter hebben voor grondeigenaars en grondgebruikers. Daarmee gaat het Maatregelenbesluit verder dan het Natuurdecreet waarin wordt opgelegd om grondeigenaars en gebruikers bij het opmaken van een natuurrichtplan te betrekken om 'zo mogelijk een consensus na te streven'.

Het Maatregelenbesluit voorziet dat de minister van Leefmilieu deze maatregelen enkel in een natuurrichtplan kan vastleggen indien er consensus is in de stuurgroep. Voor een natuurrichtplan met maatregelen zoals opgenomen in hoofdstuk V van het Maatregelenbesluit waarover binnen de stuurgroep geen consensus bestaat, gebeurt de vaststelling door de minister van Leefmilieu en de minister van Ruimtelijke Ordening.

Ook voor het afbakenen van zones waarin de visvangst of het uitzetten van vis kan worden verboden, is consensus vereist met de betrokken vertegenwoordiger van de provinciale visserijcommissie. Voor het opnemen van rustzones waar de jacht niet is toegestaan, is consensus vereist met de betrokken vertegenwoordiger van de wildebeheereenheid (WBE). Voor mogelijke beperkingen inzake visvangst en jacht reikt de draagwijdte van de consensusvereiste nog verder dan voor overige beperkingen voor eigenaars en gebruikers. Concreet houdt het Maatregelenbesluit in dat men in een natuurrichtplan zones waar geen vis mag worden uitgezet of waar jacht nooit is toegestaan, enkel kan opnemen als de betrokken vertegenwoordigers in de stuurgroep daarmee akkoord gaan. Zonder akkoord kunnen dergelijke zones niet rechtsgeldig in het natuurrichtplan worden opgenomen en dus evenmin worden goedgekeurd door de minister(s). In dit laatste geval is er sprake van een vetorecht voor individuele stuurgroepleden wat afbreuk doet aan het primaat van de politiek.

Het is duidelijk dat de consensusvereisten een aantal belangrijke gevolgen inhouden voor de werking van de natuurrichtplannen, zowel inhoudelijk als procedureel. Inhoudelijk impliceert de consensusvereiste dat de gebiedsvisie wellicht niet louter vanuit ecologische of natuurwetenschappelijke inzichten zal kunnen worden ontwikkeld. Daardoor kunnen de natuurrichtplannen

ontegensprekelijk worden verrijkt omdat er beter rekening gehouden kan worden met cultuurhistorische en socio-economische kenmerken van een gebied. Voor de natuurrichtplannen gelegen in speciale beschermingszones rijst de vraag hoe een verrijking met andere inzichten zich verhoudt ten opzichte van de instandhoudingsverplichtingen zoals opgelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Die verplichtingen moeten bij het streven naar consensus bewaakt worden, waardoor de onderhandelingsmarges misschien wel erg klein kunnen zijn. Het gemis aan een juridische grondslag voor het opmaken van de instandhoudingsdoelstellingen en aan een bepaling die oplegt dat een natuurrichtplan die in acht moet nemen, kan het 'instandhoudingsgehalte' van de natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones negatief beïnvloeden. Zonder meer is duidelijk dat de jagers en vissers door hun vetorecht beperkingen van de jacht en van het uitzetten van vis kunnen tegenhouden. Zo kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor bepaalde speciale beschermingszones in het gedrang komen.

DRAAGVLAKVORMING Dit brengt ons meteen bij de procedurele gevolgen. Het streven naar consensus vergt voldoende kennis en vaardigheden van de betrokken medewerkers. Gezien het grote belang dat in het wetgevende kader (Natuurrichtplannenbesluit en Maatregelenbesluit) en in de beleidsdocumenten wordt besteed aan overleg en samenwerking ('de overheid als lerende organisatie') is het merkwaardig dat de afdeling Natuur, AMINAL niet meer heeft ingezet op het aanwerven van medewerkers met een sociaal-wetenschappelijk profiel en/of sociale vaardigheden (conflicthantering, procesbegeleiding, communicatie ...). Uiteraard moeten ook de overige actoren beschikken over de nodige expertise.

Het streven naar consensus vereist een voldoende constructieve ingesteldheid van alle actoren in de stuurgroep. Het is belangrijk te bekijken wie 'baat' heeft bij het natuurrichtplan en voor wie het plan bijkomende 'kosten' kan betekenen. Herhaaldelijk worden in het natuurbeleid regulerende maatregelen in de tijd vooruitgeschoven en/of doorgeschoven naar een lager bestuurlijk niveau. Ten aanzien van de speciale beschermingszones bevatten noch het Natuurdecreet noch het Maatregelenbesluit verbods- en gebodsbepalingen voor de burger. Het is het natuurrichtplan dat via 'maatwerk' daarvoor zou moeten zorgen. Dat maakt dat de natuursector zelf veel baat heeft bij de totstandkoming van het plan: de natuursector heeft het plan nodig. Het feit dat het plan ook stimulerende maatregelen kan bevatten zal de indruk bij de

andere actoren van een bijkomend regulerend instrument niet kunnen wegnemen. Bovendien hebben zij het plan niet nodig. De vraag rijst of de onderhandelingsposities niet evenwichtiger zouden zijn als de wetgeving zelf reeds beschermings- en beheersvoorschriften voor speciale beschermingszones zou bevatten. Het natuurrichtplan kan dan het 'maatwerk' vormen voor ontheffing van bepaalde voorschriften als de betrokkenen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een bepaald beheer, bijdragen tot de verwezenlijking van het natuurstreefbeeld (Van Hoorick et al., 2005c).

Een terugblik op de ontwikkeling van het gebiedsgericht natuurbeleid in Vlaanderen leert dat niet alle actoren steeds getuigen van een constructieve opstelling bij participatieve processen (Leroy & Bogaert, 2004). De vaststelling dat het veto van één actor in het natuurrichtplanproces kan leiden tot het niet bereiken van een consensus kan als een zwaard van Damocles fungeren. Er wordt via de consensusvereisten niet alleen een grote macht toebedeeld aan de stuurgroep, maar evenzeer aan de individuele leden van een stuurgroep. De kans is steeds aanwezig dat bepaalde leden uit de stuurgroep het planproces zelf op de helling zetten. Vraag is of daarmee het eerder gegeven instrumenteel argument inzake draagvlakverbreding wel overeind blijft?

PROCESBEGELEIDING Bij de operationalisering van de natuurrichtplannen is voorzien in procesbegeleiding door een extern (communicatie)bureau en in ondersteuning van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (module interactief en participatief beleid). De opdracht voor de pilootgebieden is uitbesteed aan CIBE (Oost- en West-Vlaanderen) en aan *Point Consulting Group* (Antwerpen, Limburg en Brabant). De opdracht omvat de ondersteuning en begeleiding van de coördinator bij de grote overlegmomenten van het overleg- en participatieproces. Twee overlegmomenten worden onderscheiden: een (uitgebreide) stuurgroepvergadering en een stuurgroepvergadering ter voorbereiding van formeel advies. Met de (uitgebreide) stuurgroep wordt een inhoudelijke discussie voorzien over de documenten (gebiedsvisies en beschrijving van maatregelen en instrumenten) in opbouw. De plangroep bepaalt de onderhandelingsmarges waarbinnen de discussies plaatsvinden. Volgens het bestek moet dat overleg aangeven hoe het draagvlak ligt voor bepaalde visie-elementen en maatregelen, zodat knelpunten en kansen eventueel bilateraal kunnen worden besproken en de plangroep eventueel visie of maatregelen kan bijsturen en nieuwe onderhandelingsmarges bepalen. Voor de stuurgroepvergaderingen ter voorbereiding van het formele advies moet de

opdrachthouder in alle vergaderingen optreden als moderator. De opdrachthouder neemt niet deel aan de inhoudelijke en praktische voorbereiding of opmaak van discussienota's. Dat gebeurt door de coördinator en de plangroep.

Opmerkelijk is dat de uitbestede opdracht inzake overleg niet wordt beperkt tot de wettelijk voorziene stuurgroep en plangroep, maar daarentegen ruimte laat tot het opzetten van een gebiedsspecifieke aanpak. Zo wordt er voorzien in de mogelijkheid om het overleg met de in het Natuurrichtplannenbesluit voorziene stuurgroep uit te breiden met relevante gebiedsspecifieke actoren en om indien nodig (bijkomend) bilateraal overleg te houden met voor het natuurrichtplan cruciale actoren. Voor de opdrachthouder ligt een belangrijke taak in het bevorderen van de communicatie met de partners met het oog op het creëren van een voldoende draagvlak voor het planningsproces. Uit de formulering van de opdracht blijkt duidelijk het belang dat men bij de beleidsoperationalisering hecht aan het instrumentele argument van het creëren van draagvlak.

3. Fase van beginnende beleidsuitvoering

START PILOOTPROJECTEN Er rest nog 2 jaar voor de realisatie van de operationele doelstelling om natuurrichtplannen te realiseren voor elk gebied van het VEN binnen een periode van 10 jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet. Bij ministerieel besluit zijn tot op heden 6 projectgebieden formeel ingesteld. Voor de afbakening van de pilootgebieden werd iedere Vlaamse provincie opgedeeld in zogenaamde (natuurrichtplan) projectgebieden. De aanduiding van de pilootgebieden gebeurde vervolgens op basis van een beperkte multicriteria analyse. Daarbij werd rekening gehouden met juridische aspecten, ecologische aspecten en socio-economische aspecten. De aanwezigheid van speciale beschermingszones vormde een selectie criterium bij de aanduiding van de pilootgebieden.

De achterstand bij de beleidsuitvoering is hoofdzakelijk te verklaren door de vertraging bij de afbakeningsprocedure van het VEN eerste fase. Voor de pilootgebieden zijn er pas sinds mei-juni 2005 ministeriële besluiten voor de goedkeuring van de plangroepen, waardoor de werking van stuur- en plangroepen officieel nog niet van start kon gaan. Op projectniveau was er daarvoor wel al overleg met andere administraties en in bepaalde pilootprojecten was er zelfs al sprake van het informeel opstarten van een overlegproces. De wijze van aanpak verschilde van pilootproject tot pilootproject. Zo werd het (informele) overleg in Brabant

ingeschoven in parallelle overlegprocessen die liepen in het kader van de bekkenbeheerplanning. Gezien de samenstelling van de daarbinnen voorziene overlegstructuren is er immers een belangrijke overlap met de in te richten stuurgroep. Ook in andere projecten zal men meestal geconfronteerd worden met parallelle overlegprocessen, zoals natuurinrichtingscommissies en -comités, bekkencomités. Een goede afstemming op de reeds lopende processen is een belangrijk aandachtspunt, vooral met het oog op de beschikbaarheid van de medewerkers.

DRAAGVLAK Uit de beginnende beleidsuitvoering kan een belangrijke conclusie worden getrokken inzake bestuurlijk draagvlak. Waar de beleidsuitvoering inzake natuurrichtplannen tot op heden vertraging opliep omwille van problemen met politiek draagvlak (zie o.a. afbakingsprocedure VEN), wijst het 'in-afwachting-inzetten' van informele initiatieven door betrokken ambtenaren op een draagvlak bij de bevoegde administratie.

Het ambtelijke draagvlak bij belendende administraties blijkt in de opgezette informele processen niet altijd even groot te zijn. In sommige pilootprojecten worden bij het uitvoeren van de actorenanalyse problemen ervaren met het verkrijgen van de nodige informatie voor de sector landbouw. In andere projecten wordt

men bij de voorbereiding reeds geconfronteerd met een gebrek- kige afstemming met overige (sector)wetgeving en/of een ver- schillende interpretatie van wetgeving door diverse administraties. Zo kunnen natuurrichtplannen strengere maatregelen inhouden voor bosbeheer dan de criteria duurzaam bosbe- heer zoals voorzien in het Bosdecreet, en dat op basis van het Maatregelenbesluit. Wat precies dient te worden begrepen onder 'bos' maakt dan weer onderwerp uit van een ambtelijke discussie tussen afdeling Bos en Groen en afdeling Natuur.

COMMUNICATIE De opgelopen vertraging verklaart ook waarom er op dit ogenblik nog geen communicatie is opgezet rond de natuurrichtplannen. In afwachting is er een website ont- wikkeld door Resource Analysis (www.mina.be/natuurrichtplan.html) en is er een communicatieplan in opmaak. Het voorlopige ontbreken van externe communicatie van afdeling Natuur wordt doorkruist door communicatie opgezet door overige actoren uit het middenveld (natuurbeweging, landbouworganisaties, Landelijk Vlaanderen ...). Het gebrek aan officiële communicatie verhoogt de kans op het bewust of onbewust verspreiden van des- informatie door niet voor de natuurrichtplannen verantwoorde- lijke actoren.

BEHEERPLANNEN

De beheerplannen zijn nogal sectoraal opgevat (ofwel voor een reservaat, ofwel voor een bos ...) en er ontbreekt een beheerplan voor landgoederen die zowel bossen als land- bouwgronden omvatten (Van Hoorick, 2005b). Er bestaat nog geen beheerplanning en -opvolging voor natuurgebieden. Wel werd via infor- meel overleg met privé-eigenaars of lokale besturen reeds een natuurbeheerplan voor meer dan 1 000 ha natuurgebied goedgekeurd. Er wordt gewerkt aan een formeel kader en de mogelijkheid tot subsidiëring wordt nagegaan (Milieujaarprogramma, 2005).

In het MINA-plan 3 zijn er inzake beheerplannen geen specifieke, concrete of duidelijk te evalueren doelstel- lingen met betrekking tot speciale beschermingszo- nes te vinden. Voor reservaten met een specifiek beschermingsstatuut voor natuurbehoud moeten de beheerdoelstellingen gedefinieerd worden overeenkomstig dat statuut. De mate van afstemming en invulling van het beheerplan op die beschermende statuten (bv. natuurrichtplan, ingesteld natuurinrich- tingsproject) is een belangrijk criterium bij de beslissing over de erkenningsaanvraag.

BEHEERPLANNEN

Voor elk natuurreservaat en bosreservaat wordt een beheerplan opgesteld. Ook voor elk openbaar bos moet een bosbeheerplan worden opgemaakt. Dat geldt ook voor elk privébos van ten minste vijf hectare, voor bossen kleiner dan vijf hectare is het optioneel. Volgens het Bosdecreet moet voor elk openbaar bos en bosreservaat dat geheel of gedeeltelijk in een speciale beschermingszone ligt, in het beheerplan ook de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden.

Voor reservaten gelegen in speciale beschermingszones moeten de beheerdoelstellingen altijd verstoring tegengaan en het behoud en de ontwikkeling van de soorten en habitats, waarvoor de aanduiding gebeurde, trachten te bereiken. Alle voorgestelde maatregelen moeten grondig worden afgewogen op mogelijk positieve of negatieve gevolgen voor de soorten en habitats. De toetsing gebeurt door de betrokken buitendienst van afdeling Natuur, AMINAL (Weyembergh & Ronse, 2005).

RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

De afdeling Ruimtelijke Planning (ARP) neemt in principe geen sectorale wetgeving of afbakeningen die een eigen afbakeningsprocedure hebben formeel over in de verordenende voorschriften of het verordenend grafisch plan. De sectorale wetgeving (in dit geval het Natuurdecreet) blijft immers sowieso van kracht, dus overname van die bepalingen in plannen is overbodig. Bovendien zouden als afbakeningen of decreten wijzigen alle RUP's aangepast moeten worden, wat niet de bedoeling kan zijn.

Omdat de speciale beschermingszones door de ARP niet als dusdanig (i.e. door het opnemen van specifieke overdrukken in RUP's) worden erkend, vormen ze een weinig geschikt instrument voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Wel wordt bij de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen rekening gehouden met de speciale beschermingszones, omdat alle plannen formeel moeten voldoen aan de bepalingen van artikel 36ter van het Natuurdecreet. Er wordt steeds nagegaan of er een betekenisvolle aantasting is van soorten en habitats van de speciale beschermingszone en er worden passende beoordelingen opgemaakt. Procedures daarvoor zijn vastgelegd in een departementaal dienstorder (Dienstorder LIN 2004/11). Bovendien worden de stedenbouwkundige voorschriften in principe zo opgesteld dat werken en handelingen die (op basis van de passende beoordeling) een negatieve impact kunnen veroorzaken, worden uitgesloten.

RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) zijn bestemmingsplannen met verordenende kracht ter uitvoering van de structuurplannen. RUP's geven de ruimtelijke bestemmingen (woongebied, industriegebied ...) van een welomschreven grondgebied aan. Er zijn gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's. Zij vervangen geleidelijk de geldende gewestplannen en plannen van aanleg. Op basis van de RUP's worden stedenbouwkundige vergunningen afgeleverd (Bouckaert & De Waele, 2000).

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. ALGEMENE CONCLUSIES

Tabel 1 geeft een overzicht van de omzetting en uitvoering van de gebiedsgerichte verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in Vlaanderen, samen met de belangrijkste vaststellingen bij de evaluatie. In het algemeen is er weinig informatie te vinden over de mate waarin het beleid doelmatig is inzake de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (productevaluatie). De oorzaak daarvan moet worden gezocht in een onvoldoende (ecologische) monitoring, alsmede een gebrek aan empirisch onderzoek inzake de uitvoering van de verschillende instrumenten op het terrein. Monitoring in de erkende natuurreservaten is nog onvoldoende gestandaardiseerd en de gestandaardiseerde monitoring van Vlaamse natuurreservaten raakt maar moeilijk opgestart (Weyembergh & Ronse, 2005). Bovendien vinden we nergens in de wetgeving dat de ontwikkelingen ook binnen andere beschermde gebieden dan natuurreservaten periodiek moeten worden geanalyseerd en geëvalueerd, met het oog op wijzigingen in de bescherming, het beheer en de inrichting. Ook de inzet van beheerovereenkomsten vereist een ecologische monitoring en onderzoek naar kostenefficiëntie. De monitoringsmethodiek is voorhanden, de budgetten om ze uit te voeren niet. Er dient een algemene rechtsgrond te worden voorzien voor een periodiek onderzoek en de evaluatie van de natuurlijke ontwikkelingen in en de menselijke invloeden op de beschermde gebieden, zoals de speciale beschermingszones.

5.2. AANBEVELINGEN

OMZETTING VAN DE VOGELRICHTLIJN EN DE HABITATRICHTLIJN

Als gevolg van het Wijzigingsdecreet van 2002 zijn de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn behoorlijk omgezet in de Vlaamse regelgeving. Niettemin zijn er nog enkele juridische knelpunten. Om die juridische knelpunten op te lossen kunnen we volgende aanbevelingen formuleren (Van Hoorick et al., 2005c):

- In het Natuurdecreet moeten in art. 36ter, §1 en 2 de geregeld voorkomende trekvogels toegevoegd worden aan de categorieën van soorten waarvoor instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen.
- In de wetgeving moet er een juridische grondslag worden voorzien voor het opmaken van instandhoudingsdoelstellingen, evenals een termijn waarbinnen die instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgemaakt na de aanwijzing van de speciale beschermingszones.
- Er moet een regeling worden ingevoerd die de afdeling Bos en Groen, AMINAL de mogelijkheid geeft de herziening van een bosbeheerplan aan (zelfs private) bosbeheerders op te leggen, indien dat beheerplan strijdig is met de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone.
- Om te vermijden dat overheden ontsnappen aan hun instandhoudingsverplichtingen kan men voorzien in de vereiste van een machtiging van de Vlaamse Regering voor het

Tabel 1: Omzetting en uitvoering van de gebiedsgerichte verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, en evaluatie in Vlaanderen

verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn	omzetting en uitvoering	evaluatie
aanwijzing van speciale beschermingszones	• procedure voor aanwijzing in het Natuurdecreet	• omzetting is behoorlijk, maar een aantal juridische knelpunten blijft bestaan
	• aanwijzing van speciale vogelbeschermingszones in het Besluit van de Vlaamse Regering van 17/10/1988	
	• aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones in het Besluit van de Vlaamse Regering van 25/05/2002	
instandhoudingsverplichtingen	• instandhoudingsverplichting	• bepaling is overgenomen in Natuurdecreet, maar is weinig uitgevoerd
	• beleidsplannen	• weinig concreet te evalueren doelstellingen m.b.t. SBZ's
	• verwervingsinstrumenten	• zeer geschikt voor kritische soorten en habitats (m.n. die uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn); er wordt een budgetdaling vastgesteld
	• subsidies voor natuurbeheer	• belang van subsidies voor beheer van reservaten; er wordt een budgetdaling vastgesteld; beheerovereenkomsten voor minder kritische soorten en habitats; belang van LIFE
	• inrichtingsinstrumenten	• belang van natuurinrichting, er wordt een budgetdaling vastgesteld
	• gebiedsgerichte plannen	• natuurrichtplan nog in pilootproject-fase; achterstand inzake beheerplanning; RUP weinig geschikt instrument
negatieve impact tegengaan	• tegengaan van storende factoren	• bepaling is overgenomen in Natuurdecreet
	• habitattoets	• is overgenomen in Natuurdecreet, maar een aantal juridische knelpunten blijft bestaan
	• natuurvergunning	• draagt weinig bij tot de bescherming, door de vrij geringe invloed in de praktijk

vervreemden van onroerende goederen in speciale beschermingszones.

- Een vrij fundamentele tekortkoming van de habitattoets is het ontbreken van een 'catch-allbepaling' die alle ingrepen die een speciale beschermingszone nadelig kunnen beïnvloeden vergunningsplichtig maakt. In de huidige wetgeving vallen bepaalde activiteiten, projecten of plannen nog buiten de passende beoordeling. Daarom moet de habitattoets onder meer ook worden voorzien voor bosbeheerplannen.

BELEIDSPANNEN

In de beleidsplannen (RSV, Milieubeleidsplan, Milieujaarprogramma) zijn er weinig specifieke doelstellingen opgenomen met betrekking tot de speciale beschermingszones zodat een planevaluatie moeilijk is. Het is aangewezen de speciale beschermingszones te behandelen als een aparte categorie in volgende plannen.

VERWERVING

Reservaten blijken bijzonder geschikt voor de instandhouding van kritische soorten, zoals de meeste soorten en habitats uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Er ligt ook een hoog percentage van reservaten in de speciale beschermingszones. Inzake verwerving zijn er concrete plandoelstellingen terug te vinden, met een realistisch ambitieniveau. De recente daling van de budgetten voor verwerving doet echter vragen rijzen bij de coherentie van het beleid.

SUBSIDIES VOOR BEHEER

Van de gesubsidieerde habitattypes valt een groot deel in de speciale beschermingszones. Dat maakt subsidieverlening een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Naast ecologische argumenten zijn sociale argumenten van belang (rol van vrijwilligers in het beheer van natuurreservaten, tewerkstelling van laaggeschoolden).

Met het huidige instrumentarium is er onvoldoende garantie voor het halen van instandhoudingsdoelstellingen op gronden die niet in eigendom of beheer zijn van de overheid of van terreinbeherende verenigingen. Een oplossing kan worden geboden door een systematisch opgebouwd kader omtrent beheer- en gedoogverplichtingen voor eigenaars en gebruiksgerechtigden. Een beheerplicht voor privé-eigenaars bestaat al in het Bosdecreet (minstens is een multifunctioneel bosbeheer vereist, in bepaalde gebieden een duurzaam bosbeheer). Dergelijke beheerplicht verdient uitbreiding naar andere natuurtypes. In speciale beschermingszones dient de beheerplicht gericht te zijn op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Gedoogverplichtingen moeten ervoor zorgen dat de overheid overal bepaalde maatregelen kan uitvoeren, zoals het onderhoud van habitats in speciale beschermingszones (bv. verwijderen van Amerikaanse vogelkers) (Van Hoorick et al., 2005c).

Hoewel beheerovereenkomsten een belangrijk sociaal effect genereren, bestaat er onzekerheid over hun ecologische effectiviteit. Het is dus geen geschikt instrument om als

enige in te zetten voor het behoud van de speciale beschermingszones. De meeste speciale beschermingszones, in het bijzonder de speciale habitatbeschermingszones, vereisen een gespecialiseerd beheer, gelet op de kwetsbaarheid van de meeste habitattypes in Vlaanderen. Het instrument kan echter zijn nut behouden, mits de nodige aanpassingen (bv. verschuiven van de maaidatum voor dotterbloemgraslanden naar een latere periode bij het pakket botanisch beheer) en mits het selectief wordt ingezet (bv. weidevogelbeheer, bosbeheer). Voorwaarde is echter dat er voldoende controle kan worden uitgeoefend op de effectiviteit.

NATUURVERGUNNING

Het huidige (natuur)vergunningensysteem draagt onvoldoende bij tot een gedifferentieerd beleid, zoals vereist voor speciale beschermingszones. De speciale beschermingszones hebben nood aan specifieke verbodsbepalingen, die weliswaar niet absoluut zijn. Van die verbodsbepalingen moet kunnen worden afgeweken bij algemene ontheffing of via een individuele natuurvergunning. Er is voorts nood aan een algemene verbodsbepaling voor handelingen die een betekenisvolle nadelige beïnvloeding inhouden van speciale beschermingszones. Ook daar moeten afwijkingen door een ontheffing of natuurvergunning mogelijk zijn. Het huidige juridische systeem van de natuurvergunning is nodeloos complex en weinig efficiënt. Er is dringend nood aan een herziening van het hele vergunningensysteem (zie Van Hoorick et al., 2005c). Eventueel kan op korte termijn in het Natuurbesluit reeds uitvoering worden gegeven aan artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet, zodat op ondubbelzinnige wijze de wijziging van vegetatie binnen de perimeter van ook de niet-integrale vogelbeschermingszones vergunningsplichtig wordt.

INRICHTING

Voor de speciale beschermingszones is het instrument natuurinrichting het meest geschikt. De plandoelstellingen voor natuurinrichting zijn concreet, maar zijn niet specifiek voor de instandhouding van speciale beschermingszones. Ook hier doet de daling in het budget voor natuurinrichting vragen rijzen bij de coherentie van het beleid.

NATUURRICHTPLANNEN

De meest specifieke plannen voor de speciale beschermingszones zijn de natuurrichtplannen. Het instellen van natuurrichtplannen heeft belangrijke vertraging opgelopen, hoofdzakelijk door afbakeningsproblemen van het VEN eerste fase. De realisatie van de in het Natuurdecreet geformuleerde operationele doelstelling om tegen eind 2007 natuurrichtplannen in te stellen voor elk gebied gelegen in het VEN, lijkt dan ook weinig haalbaar. Het grote belang dat wordt gehecht aan inspraak en participatie (via stuurgroep, plangroep, informatievergaderingen en openbaar onderzoek) maakt van het natuurrichtplan een arbeids- en tijdsintensief beleidsinstrument. Het verdient dan ook aanbeveling om de opgestarte pilootprojecten grondig uit te werken met inachtneming van voldoende tijd, in plaats van de resterende twee jaar (te) snel alle overige projecten

op te starten. De pilootprojecten dienen om die reden ook te worden beschouwd als 'pilootproject', op basis waarvan de procedure eventueel kan worden bijgestuurd. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de samenstelling en de werking van de stuurgroep en de werkverdeling:

- Het is de vraag of de grootte van de stuurgroep effectief overleg zal toelaten. Het verdient wel aanbeveling om de stuurgroep gebiedsafhankelijk uit te breiden met betrokken actoren. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat er juridisch niet is voorzien in vertegenwoordiging van de sector recreatie/toerisme.
- De consensusvereiste inzake beperkingen voor eigenaars en gebruikers houdt momenteel een vetorecht in voor ieder individueel stuurgroeplid. De vraag is of de decreetgever dat zo heeft bedoeld? Bij gebrek aan consensus is het politieke draagvlak van cruciaal belang. Bij gemis aan consensus inzake afbakening van vis- en jachtgebieden is er niet alleen sprake van een vetorecht voor individuele stuurgroepleden, maar wordt er ook afbreuk gedaan aan het primaat van de politiek. Opnieuw is het de vraag of de decreetgever dat zo heeft bedoeld.
- Bij de pilootprojecten is voorzien in procesbegeleiding door externe (communicatie-) bureaus. Momenteel lijkt de ambtelijke capaciteit onvoldoende om de decretaal voorziene natuurrichtplannen te realiseren en dit zowel qua aantal als profiel van de medewerkers. Gezien het grote belang van inspraak en overleg is er nood aan medewerkers met een professionele vooropleiding en ervaring inzake communicatie. Ofwel dient de ambtelijke capaciteit daartoe uitgebreid te worden ofwel moet worden voorzien in een grotere bijdrage van externe bureaus.

Natuurrichtplannen zijn een belangrijk instrument voor de realisatie van de speciale beschermingszones. Voor natuurrichtplannen in speciale beschermingszones moet worden toegezien dat er minimaal kan worden voldaan aan de Europese verplichtingen inzake instandhoudingsdoelstellingen. Men moet dan ook waakzaam zijn dat de dubbele consensusvereiste daaraan geen afbreuk doet. Daarom moeten instandhoudingsdoelstellingen voor de diverse habitats en soorten van de speciale beschermingszones worden opgesteld en een officieel karakter krijgen. Dat kan op korte termijn door in het Natuurdecreet een juridische basis te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen die in acht moeten worden genomen bij de opmaak van een natuurrichtplan voor een speciale beschermingszone.

REFERENTIES

- Bogaert D. & De Zitter M. (2005) Indicator politiek draagvlak. Budget voor natuur van de Vlaamse overheid, Instituut voor Natuurbehoud, www.natuurindicatoren.be.
- Bogaert D. (2004) Natuurbeleid in Vlaanderen: natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?, Instituut voor Natuurbehoud, Brussel.
- Bouckaert B. & De Waele T. (2000) Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Mys & Breesch, Gent.
- De Beck L., Peymen J., Lommaert L. & Decler K. (2005) Ruimtelijk beleid. In: Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyembergh G. & Kuijken E. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 343-354.
- Decler K., Breevaert A., Maes D. & Dumortier M. (2005) Terreinverwerving. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 355-371.
- Decler K. & Vanroose S. (2003) Verwerving van natuurgebieden. In: Dumortier M., De Bruyn L., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Weyembergh G., Van Straaten D. & Kuijken E., (2003) Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel, 257-266.
- Decler K. & De Belder W. (1999) De verwerving van natuurgebieden door het Vlaamse Gewest en de erkende terrein-beherende verenigingen. In: Kuijken E., (2003) Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 6, Brussel, 142-163.
- Hens M. (2005) Landbouw. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 259-267.
- Leroy P. & Bogaert D. (2004) Het Vlaams Ecologisch Netwerk als natuurconflict: Verwarde beleidsvoering en georganiseerde hindermacht, Landschap, nr 21, 2004/4, 211-224.
- Kayaerts B. (2005) Financiële instrumenten voor Natuur, Bos en Landschap, Studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, MiNa-Raad, Brussel.
- Lodts M., Heyrman H., De Loose L. & Hens M. (2005) Inrichtingsinstrumenten. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 391-403.
- Nijssen D., Demeulenaere E. & Heyn M. (2002) Langetermijnvisie gebiedsgericht natuurbehoud in Vlaanderen, 25 september 2002.
- Tack J., Paelinckx D., Anselin A. & De Roo K. (2003) Speciale beschermingszones. In: Dumortier M. et al. (red.) 2003 Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel, 222-230.
- Tieleman B. & Leroy P. (2003) Milieubeleidsvaluatie in Vlaanderen. In: Van Steertegeem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsvaluatie, VMM, Mechelen, 15-52.
- Van Hoorick G. (2001) Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologisch netwerk?, TROS, 5-25.
- Van Hoorick G. (2004) Milieurecht in het Vlaamse Gewest. In: Onroerend goed in de praktijk, Kluwer, afl. 159.
- Van Hoorick G. (2005a) Behoud van de biodiversiteit – juridische en beleidsmatige aspecten, Bijdrage studiedag MiNa-Raad, 26 januari 2005, www.minaraad.be.
- Van Hoorick G. (2005b) Voorontwerp van decreet houdende het Vlaams natuurwetboek. Algemene toelichting, Studiedag Voorontwerp van Vlaams natuurwetboek, Universiteit Gent, Gent, 23 februari 2005.
- Van Hoorick G., Cliquet A., De Kimpe L. & Eerens V. (2005c) Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek, Intersentia, Morsel, Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest (in druk).
- Van Reeth W. (2005a) Kosteneffectiviteit van het natuurbeleid, Natuur.focus 2005, 4(1).
- Van Reeth W. (2005b) Natuurvergunning. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 404-410.
- Vershelde E. (2000) Uitvoering van de bepalingen inzake vegetatiewijzigingen en kleine landschapselementen door de overheid, Universiteit Gent, Gent.

Vlaamse Regering (2004) Beleidsnota leefmilieu en natuur 2004-2009, Beleidsnota neergelegd door Kris Peeters, Vlaams Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Wätzold F. & Schwerdtner K. (2005) Why be wasteful when preserving a valuable resource? A review article on the cost-effectiveness of European biodiversity conservation policy, *Biological Conservation* 123, 327-338.

Weyembergh G. & Ronse A. (2005) Natuurreservaten. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) *Natuurrapport 2005*. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 372-383.

Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) (2003) www.milieubeleidsplan.be.

Milieujaarprogramma 2005 (2005), www.milieubeleidsplan.be.

<http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm>.

LECTOREN

Peter Bursens, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UA

Koen Carels, Afdeling Monitoring en Studie, ALT

Luc De Ridder, Afdeling Juridische dienstverlening, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Karin De Roo, Dienst Ruimtelijke Ordening, Stad Sint-Niklaas

Peter De Smedt, LDR Milieuvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent

Kris Decler, Instituut voor Natuurbehoud

Myriam Dumortier, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Walter Galle, Afdeling Natuur, AMINAL

Maarten Hens, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Bea Kayaerts, MiNa-Raad

Johan Lammerant, WES Onderzoek & Advies

Maggie Lodts, Vlaamse Landmaatschappij

Els Martens, Afdeling Natuur, AMINAL

Jeroen Panis, Afdeling Natuur, AMINAL

Kurt Sannen, Afdeling Natuur, AMINAL

Anik Schneiders, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Frank Van Audenaerde, Agoria Vlaanderen

Marc Van Dyck, Resource Analysis nv

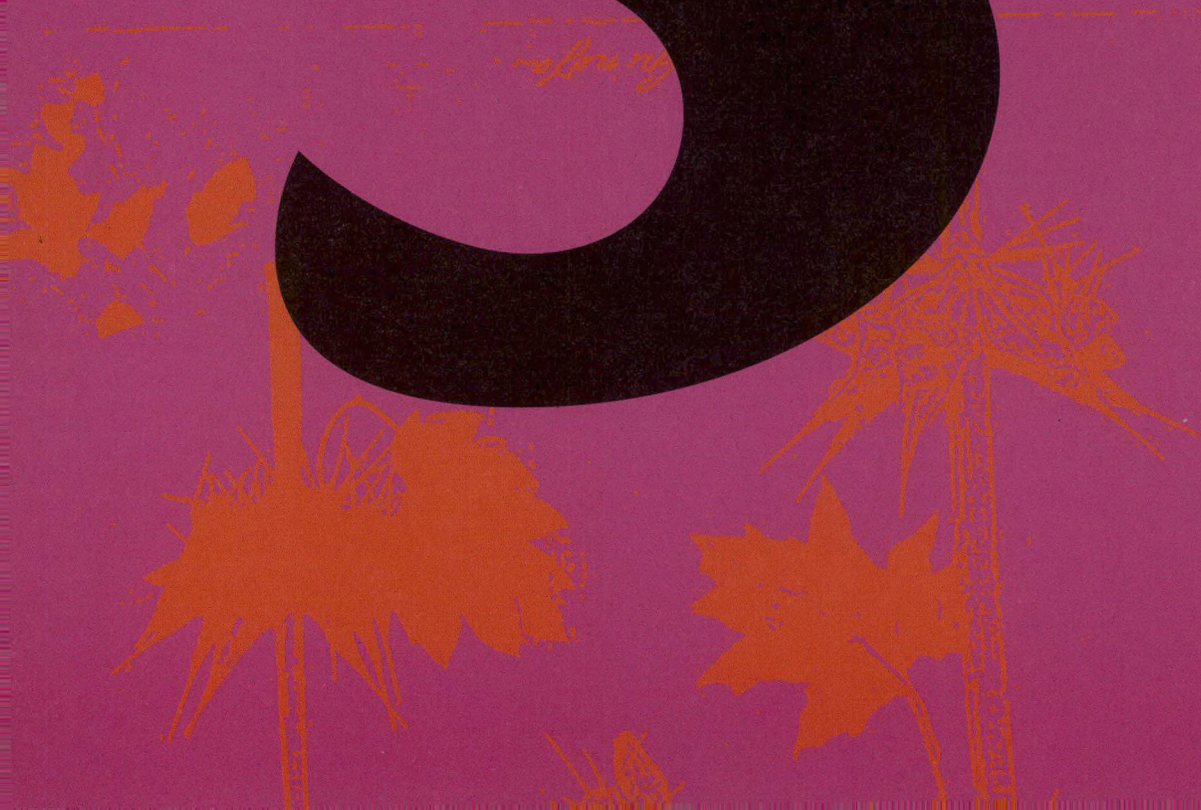
Dirk Van Gijseghe, Afdeling Monitoring en Studie, ALT

Wouter Van Reeth, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Rudi Verheyen, Departement Biologie, UA

Het onderzoeksrapport kunt u lezen op www.milieurapport.be

3



Lokaal waterbeleid in de kering: tussen- tijdse evaluatie van de deelbekkenwerking

Ann Crabbé¹, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

¹ Met dank aan prof. dr. Pieter Leroy voor het kritisch
becommentariëren van eerdere
versies van dit hoofdstuk.

INLEIDING

Sinds een drietal jaar worden gemeenten, provincies, polders en wateringen gestimuleerd om samen te werken aan een meer planmatig lokaal waterbeleid. Het is niet langer voldoende dat ze hun wettelijke bevoegdheden in het waterbeleid individueel uitoefenen, ze moeten – door samen te werken – een beter gecoördineerd en inhoudelijk ambitieuzer (meer integraal) waterbeleid voeren op het schaalniveau van de deelbekkens.

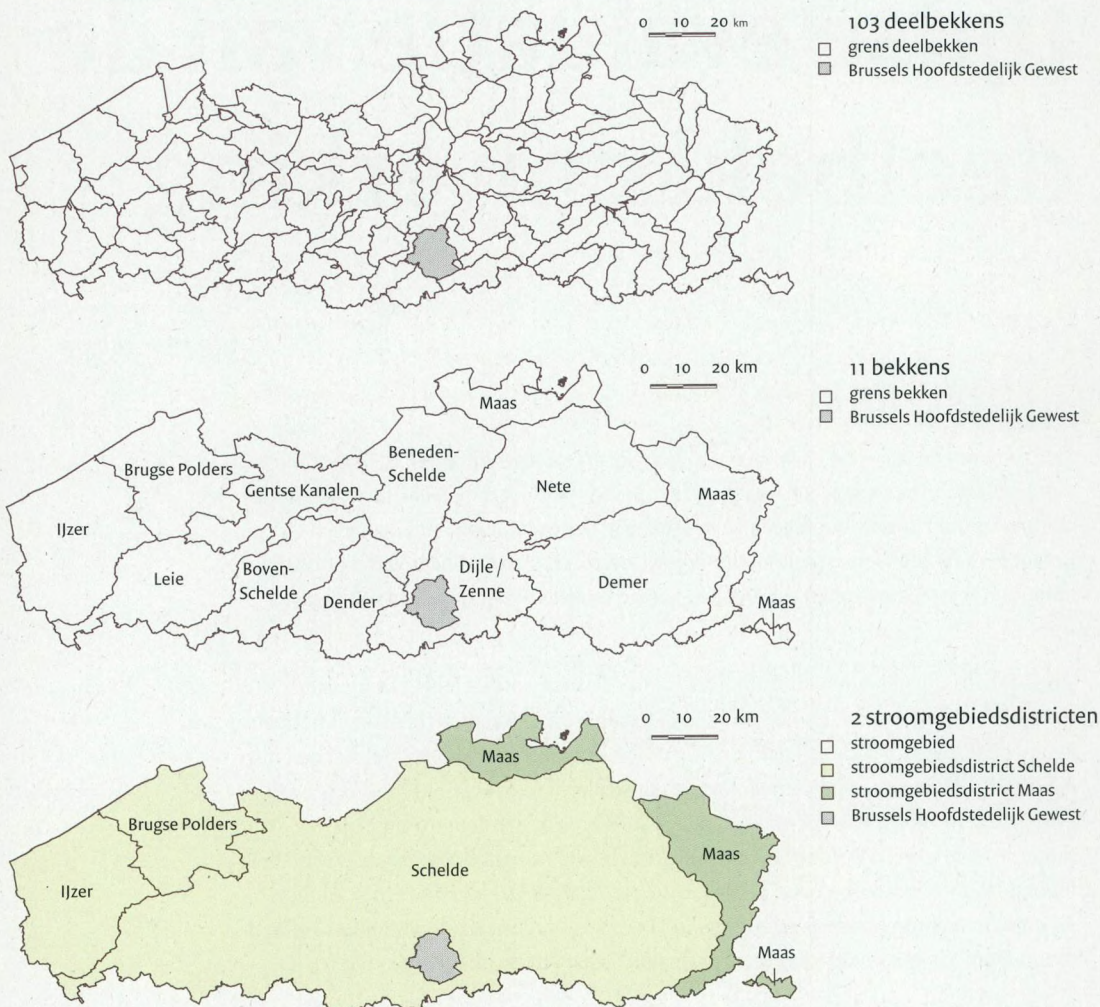
Deelbekkens zijn gebieden die door het Vlaamse Gewest worden afgebakend, voornamelijk op basis van de kenmerken van het lokale watersysteem. Deelbekkens hebben een beperkte oppervlakte van gemiddeld 13 100 hectare: ze overlappen meestal met het grondgebied van meerdere gemeenten. Deelbekkens maken, zoals het woord zelf zegt, deel uit van bekkens. Vlaanderen telt 103 deelbekkens die behoren tot 11 bekkens (figuur 1). De bekkens werden afgebakend rond de grotere waterlopen en maken op hun beurt deel uit van de vier stroomgebieden op het Vlaamse grondgebied: IJzer, Brugse Polders, Schelde en Maas. De stroomgebieden van de IJzer en de Brugse Polders werden toegevoegd aan het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde.

In dit hoofdstuk wordt een evaluatie gemaakt van de planningsprocessen die op termijn moeten leiden tot de goedkeuring van deelbekkenbeheerplannen. Gezien in de over-

grote meerderheid van de deelbekkens de planningsprocessen momenteel in volle gang zijn, kan deze evaluatie niet meer bieden dan een tussentijdse analyse en beoordeling. Er wordt teruggeblikt op de realisaties totnogtoe, maar er wordt ook gekeken naar wat komen gaat. De bedoeling is om in ieder geval kritische faal- en succesfactoren te benoemen die de ontwikkeling van deelbekkenbeleid positief of negatief beïnvloeden.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een casestudy die deel uitmaakt van een ruimer opgezet onderzoeksproject in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (Crabbé & Leroy, 2004). Het steunpunt wordt gefinancierd door de Vlaamse (milieu)overheid. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode tussen november 2003 en september 2004. Voor dit hoofdstuk werden in april 2005 aanvullende, recentere gegevens verzameld.

Figuur 1: Deelbekkens, bekken en stroomgebiedsdistricten in Vlaanderen



1. Situering

Waterbeheerders worden geconfronteerd met tal van aanspraken op het watersysteem. De mogelijkheid om afvalwater te lozen, gebruik van water in het productieproces, irrigatie, transport en toeristische activiteiten in en om het water zijn maar enkele voorbeelden. De diverse aanspraken op water kunnen zowel op het vlak van waterkwantiteit als waterkwaliteit specifieke eisen stellen. Daarnaast is er de intrinsieke, ecologische waarde van watersystemen. Sommige van deze functies kunnen vlot gecombineerd worden, andere sluiten elkaar (deels) uit. Het afwegen van de aanspraken en tegelijkertijd het halen van (deels uiteenlopende) beleidsdoelstellingen voor water is een complexe evenwichtsoefening. Van integraal waterbeleid wordt verwacht dat het daarbij een belangrijke hefboom is.

Het gebiedsgericht, geïntegreerd en planmatig waterbeleid op deelbekkenniveau is een onderdeel van een beleidsstrategie die moet leiden tot meer 'integraal waterbeleid'. Integraal waterbeleid wordt zowel door de Europese Unie als door het Vlaamse Gewest gepromoot. Beide beogen watersystemen op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze te ontwikkelen, beheren en herstellen. Om integraal waterbeleid in de praktijk vorm te geven, wordt een *driedelige beleidsstrategie* ingezet: de toepassing van een stroomgebiedsbenadering, het bevorderen van meer interbestuurlijke samenwerking, en het stimuleren van een actieve inbreng van burgers en maatschappelijke belangengroepen in het waterbeleid.

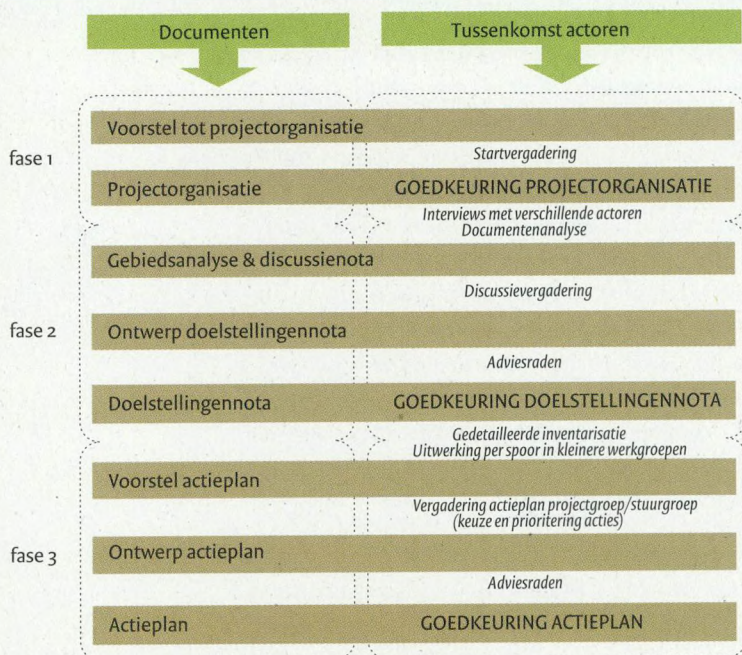
- De *stroomgebiedsbenadering* impliceert dat een stroomgebied als een samenhangend systeem wordt beschouwd. Problemen met waterkwaliteit en waterkwantiteit, en kwesties rond grond- en oppervlaktewater mogen niet langer los van elkaar gezien worden. Waterbeleid moet rekening houden met de onderlinge samenhang van alle waterproblemen en wordt daarom best gebiedsgericht georganiseerd.
- Bij gebiedsgericht georganiseerd waterbeleid worden onvermijdelijk administratieve grenzen overschreden. Daarom is het wenselijk dat alle wettelijk bevoegde waterbeheerders in een stroomgebied *interbestuurlijk samenwerken*. Het gezamenlijk plannen van beleid wordt gezien als een eerste essentiële stap om te komen tot een beter gecoördineerd waterbeleid.
- De beleidsstrategie rond integraal waterbeleid staat ook voor *participatief beleid*. Dat betekent dat burgers en maatschappelijke belangengroepen actief betrokken worden in het gebiedsgerichte waterbeleid. De argumentatie daarvoor is zowel normatief als instrumenteel. Enerzijds wordt waterbeleid gezien als een publieke zaak waarbij idealiter alle belanghebbenden betrokken zijn. Anderzijds rekenen beleidsmakers erop dat de kennisinbreng en de steun van maatschappelijke actoren de kwaliteit en de legitimiteit van het (overheids)beleid zullen verhogen.

De driedelige beleidsstrategie is neergelegd in tal van beleidsteksten en in regelgeving. De Europese Unie heeft de principes van integraal waterbeleid verankerd in de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG). Die richtlijn is een belangrijke impuls voor de Europese lidstaten om hun waterbeleid op een andere leest te schoeien. Het Vlaamse Gewest heeft van de noodzakelijke omzetting van de Europese richtlijn gebruik gemaakt om de orga-

nisatie van het Vlaamse waterbeleid grondig te vernieuwen. In 2003 heeft het Vlaams Parlement het Decreet Integraal Waterbeleid goedgekeurd (Belgisch Staatsblad, 14 november 2003). In dat decreet worden de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water omgezet in intern recht. Maar het decreet gaat verder. Het voorziet nieuwe beleidsinstrumenten voor het Vlaamse waterbeleid en het introduceert regelgeving die gebiedsgericht waterbeleid voor kleinschaligere stroomgebieden (bekkens en deelbekkens) moet helpen institutionaliseren.

Wat het gebiedsgericht waterbeleid op deelbekkenniveau betreft, legt het Decreet Integraal Waterbeleid op deelbekkenbeheerplannen te schrijven. Die deelbekkenbeheerplannen moeten beleidsplannen zijn met concrete beleidsacties, gericht op het optimaliseren van de werking van het lokale watersysteem. De deelbekkenbeheerplannen zijn het product van een collectieve inspanning: van alle bevoegde waterbeheerders in het gebied, maar idealiter ook van maatschappelijke belangengroepen uit bijvoorbeeld de natuur- en landbouwsector, en van belanghebbende burgers. Daarnaast introduceert het Decreet Integraal Waterbeleid het waterschap (zonder rechtspersoonlijkheid): een samenwerkingsverband dat alle bevoegde waterbeheerders op het deelbekkenniveau verenigt en dat onder meer bevoegd is om de deelbekkenbeheerplannen inhoud te geven en goed te keuren na een adviesprocedure. Aan de waterschappen is geen bevoegdheid gegeven om de deelbekkenbeheerplannen formeel te bekrachtigen. Dat doet de Vlaamse Regering via goedkeuring van het bekkenbeheerplan, waarvan de deelbekkenbeheerplannen officieel deel uitmaken.

Figuur 2: Fases in de ontwikkeling van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau



Bron: code goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid en www.provant.be/waterbeleid

Om de gemeenten, provincies, polders en watering en voor te bereiden op het gebiedsgericht organiseren van lokaal waterbeleid heeft het Vlaamse Gewest een aantal initiatieven genomen. In de jaren voorafgaand aan het decreet werden subsidiekanalen geopend die de waterbeheerders moesten stimuleren tot het opstarten van gebiedsgerichte waterbeleidsplanning. De Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 tussen enerzijds het Vlaamse Gewest en anderzijds de provincies en gemeenten stimuleerde onder meer de ontwikkeling van 'DULO-waterplannen': plannen voor duurzaam lokaal waterbeleid op het schaalniveau van de deelbekkens. Voor de polders en watering en heeft het Vlaamse Gewest in 2002 een apart subsidiebesluit voorzien dat de polders en watering en moest aanzetten tot het opstellen van zogenaamde waterhuishoudingsplannen. Hoewel de twee subsidieregelingen aanzetten tot een dubbele oefening in beleidsplanning (gebiedsgerichte beleidsplanning door provincies en gemeenten enerzijds, beleidsplanning door polders en watering en anderzijds), worden in de praktijk de krachten (vaak, maar niet altijd) gebundeld.

Voor de deelbekkenwerking van start zou gaan, nam het Vlaamse Gewest een aantal maatregelen. Ten eerste werden de grenzen van de deelbekkens voorlopig vastgesteld (in afwachting van formele afbakening in een uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid). De voorlopige afbakening was een complex en tijdrovend proces omdat er zowel rekening moest worden gehouden met de fysische grenzen van de kleinschalige stroomgebieden als met politieke en pragmatische overwegingen (bijvoorbeeld met de wens om deelbekkens een vergelijkbare oppervlakte toe te kennen). Ten tweede werd begin 2003 een handleiding voorzien voor het ontwikkelen van de lokale waterbeleidsplannen: de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid². De code van goede praktijk doet een aantal suggesties over de fasering van het planproces, de organisatie van de beleidsplanning en de thema's ('beleidssporen') die in het beleidsplan aandacht moeten krijgen. In figuur 2 wordt de voorgeschreven fasering van het planproces schematisch voorgesteld.

2. Onder lokale waterbeleidsplannen worden hierna verstaan: de DULO-waterplannen van de Samenwerkingsovereenkomst, de waterhuishoudingsplannen in het kader van het subsidiebesluit voor polders en watering en, en de deelbekkenbeheerplannen die het Decreet Integraal Waterbeleid heeft geïntroduceerd.

2. Concepten & methoden

In de onderzoeksperiode november 2003 - september 2004 werden 17 interviews afgenomen van bevoorrechte getuigen uit het Vlaamse en lokale waterbeleid. Tijdens 19 bijeenkomsten werd de wisselwerking tussen beleidsactoren geobserveerd. In april 2005 werden aanvullende, recentere gegevens verzameld door een telefonische enquête bij vijf provinciale coördinatoren af te nemen en door websites over de deelbekkenwerking te raadplegen.

Gezien de stand van zaken in de planvorming (figuur 4) kan het onderzoek op dit moment niet leiden tot uitspraken over de kwaliteit van de beleidsplannen, noch over hun doorwerking in het waterbeleid van de lokale besturen. Het onderzoek evalueert daarom lopende beleidsprocessen en de organisatie van de deelbekkenwerking. Het is een tussentijdse analyse en beoordeling met een terugblik op de realisaties totnogtoe en met een vooruitblik op de toekomst van de deelbekkenwerking.

Bij de *analyse* van de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen gaat de aandacht naar:

- de mobilisatie van gemeenten, provincies, polders en watering en voor de planvorming;
- de organisatie van de beleidsplanning;
- de methodiek voor de ontwikkeling van de beleidsplannen;
- afstemming tussen de deelbekkenwerking en 'belendende beleidsarrangementen';
- de procedure en de criteria voor goedkeuring van de beleidsplannen.

Bij belendende beleidsarrangementen zal worden ingegaan op (a) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en de bekkenwerking (het bredere arrangement waarin de bekkenbeheerplannen tot stand komen), (b) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en andere, klassieke arrangementen in het Vlaamse waterbeleid (zoals het waterlopenbeheer, de waterzuivering en de drinkwatervoorziening) en (c) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en arrangementen 'buiten' het Vlaamse waterbeleid (het natuurbelief, de landinrichting en de ruimtelijke ordening).

In de beoordeling van de deelbekkenwerking wordt een onderscheid gemaakt tussen een *evaluatie 'ex post'* met een terugblik op de deelbekkenwerking totnogtoe, en een *evaluatie 'ex ante'* met een vooruitblik op toekomstige evoluties.

Bij de *evaluatie 'ex post'* worden volgende beoordelingscriteria als uitgangspunten genomen:

- de mobiliserende kracht van het Vlaamse beleid als impuls voor de deelbekkenwerking;
- de transparantie van dat Vlaamse beleid;
- de coördinatie van de deelbekkenwerking (door de provinciebesturen);
- de legitimiteit van de methodiek voor de planvorming;
- de maatschappelijke participatie in de beleidsplanning.

Bij de *evaluatie 'ex ante'* zal het gaan over:

- de tijdigheid in het opleveren van de lokale waterbeleidsplannen;
- de (on)duidelijkheid over het vervolg van het planningsproces;
- de kansen op verankering van de deelbekkenwerking;
- de maatschappelijke participatie in het vervolg van de beleidsplanning;
- de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en de bekkenwerking;
- de onderlinge afstemming met andere arrangementen in het waterbeleid;
- de onderlinge afstemming met andere arrangementen buiten het waterbeleid.

3. Analyse

3.1. MOBILISATIE VAN PROVINCIES, GEMEENTEN, POLDERS EN WATERINGEN

In het najaar van 2003 en het voorjaar van 2004 werden gemeenten, polders en wateringen door de provinciebesturen samengebracht rond de tafel om na te gaan of er bereidheid bestond om samen te werken aan het tot stand brengen van waterbeleidsplannen op deelbekeniveau. Die bereidheid was bij alle betrokken besturen aanwezig. Ons onderzoek leverde volgende verklaringen op voor het feit dat de provincies, gemeenten, polders en wateringen zo vlot gemobiliseerd konden worden voor de deelbekkenwerking.

Een eerste belangrijke reden is dat er in die periode in Vlaanderen een duidelijk besef was van de problemen in het waterbeleid. Naar aanleiding van acute problemen met wateroverlast in september 1998, maar vooral in de eindejaarsperiode 2002-2003 werden onder meer de bestuurlijke versnippering en het gebrek aan onderlinge afstemming van de bevoegde overheden aan de kaak gesteld. Geleidelijk leek iedereen ervan overtuigd dat het waterbeleid anders georganiseerd moest worden. Meer samenwerking – ook tussen provincies, gemeenten, polders en wateringen – werd noodzakelijk geacht om in de toekomst beter in staat te zijn gebiedsspecifieke (onderling verweven) waterproblemen op te lossen.

Een tweede belangrijke reden is dat medio 2003 nieuwe regelgeving werd goedgekeurd die de waterbeheerders formeel verplichtte samen te werken op deelbekeniveau. In de zomer van 2003 heeft het Vlaams Parlement het Decreet Integraal Waterbeleid goedgekeurd. Het decreet gaf een duidelijk politiek signaal dat het Vlaamse Gewest de bedoeling had het waterbeleid in de toekomst gebiedsgericht te organiseren. Voordien waren die signalen ook al gegeven (onder meer in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst en met het subsidiebesluit voor de polders en wateringen), maar bij de parlementaire goedkeuring van het Decreet Integraal Waterbeleid ontstond het besef dat gebiedsgericht waterbeleid de nieuwe dominante beleidslijn zou worden.

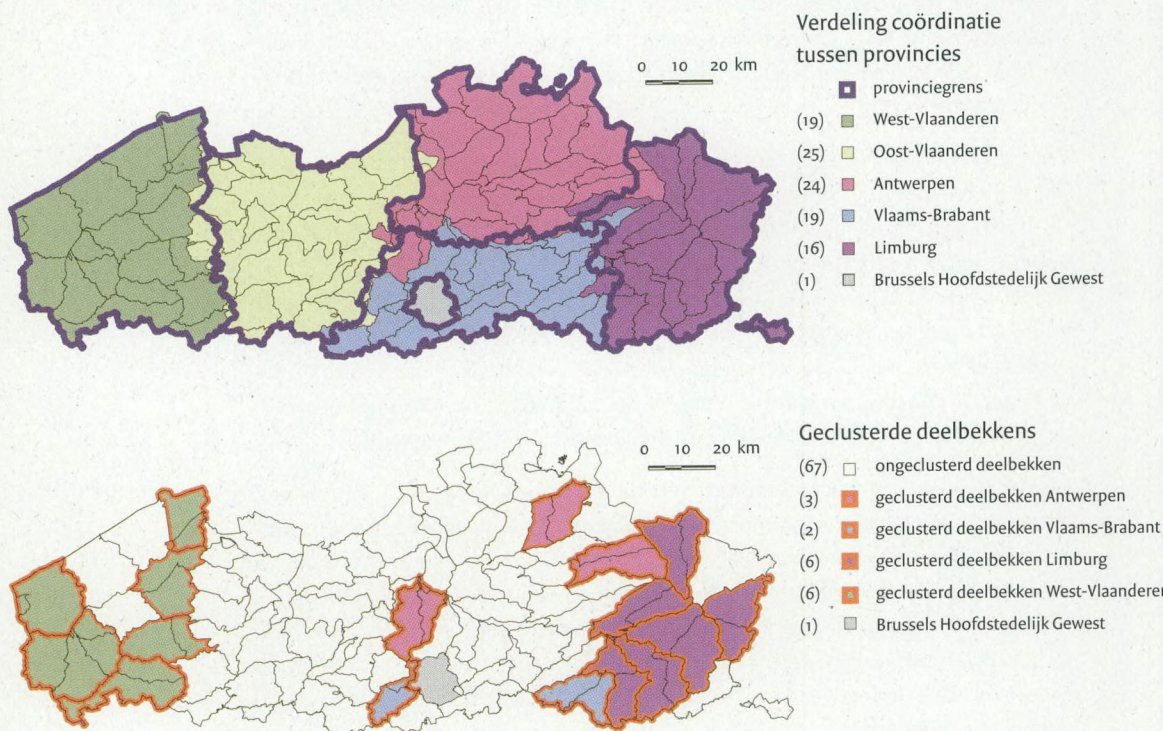
Een derde reden is dat het opstarten van de deelbekkenwerking nieuwe hulpbronnen introduceerde voor provincies, gemeenten, polders en wateringen. Reeds in 2002 werden financiële middelen ter beschikking gesteld via de Samenwerkingsovereenkomst en het subsidiebesluit voor polders en wateringen. Bovendien werden nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd. Aan de provinciebesturen werden coördinerende bevoegdheden toegekend die hen de kans gaven hun rol als bovenlokaal bestuur te versterken (waar tot voor enkele jaren overwogen werd het provinciale bestuursniveau af te schaffen). De polders en wateringen konden hun positie in het lokale waterbeheer niet verstevigen, maar wel in stand houden. Ze kregen de formele opdracht mee te werken aan de realisatie van de doelstellingen van het Decreet Integraal Waterbeleid en aan de uitvoering van de deelbekkenbeheerplannen. De deelbekkenwerking werd door vele onder hen gezien als een ultieme kans om zich als bestuur te handhaven. Immers, ook over de organisatie en het bestaansrecht van polders en wateringen heerst al decennialang een negatief dis-

cours. Zowel polders en watering en als gemeentebesturen hoopten dat de gezamenlijke deelbekkenwerking meer bestuurlijk vermogen zou opleveren om een krachtadig en doeltreffend lokaal waterbeleid te voeren, iets waar het hen (onder meer door hun kleinschaligheid) vaak aan ontbreekt. Dat de provinciebesturen zich profileerden als coördinator en 'trekker' van de deelbekkenwerking, overtuigde hen van de slaagkansen van de interbestuurlijke samenwerking.

3.2. ORGANISATIE VAN DE PLANVORMING

Voor de planvorming op deelbekkenniveau van start kon gaan, werden bij de provinciebesturen afspraken en keuzes gemaakt. Een van de afspraken betrof de verdeling van de te coördineren deelbekkens tussen de provinciebesturen. Omdat de deelbekkengrenzen de provinciegrenzen niet volgen, werden interprovinciale afspraken gemaakt die ertoe hebben geleid dat West-Vlaanderen nu 19 deelbekkens coördineert, Oost-Vlaanderen 25, Antwerpen 24, Vlaams-Brabant 19 en Limburg 16 (figuur 3).

Figuur 3: Verdeling van de provinciale coördinatieopdracht in de deelbekkens en clustering van deelbekkens



Bron: provinciale websites over deelbekkenwerking en telefonische enquête provinciale coördinatoren deelbekkenwerking

Daarnaast werd in sommige provincies de keuze gemaakt een aantal van de 103 deelbekkens te clusteren (figuur 3). In drie paar Antwerpse, twee paar Vlaams-Brabantse en zes paar Limburgse deelbekkens wordt de planvorming georganiseerd voor koppels van deelbekkens. In West-Vlaanderen werden 19 deelbekkens gereduceerd tot 11 clusters van deelbekkens. De keuze van provinciebesturen om deelbekkens samen te nemen, werd geïnspireerd door de vergelijkbaarheid van de watersysteemkenmerken van de desbetreffende deelbekkens en door de behoefte om de administratieve inspanningen voor beleidsplanning te beperken.

De code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid zet de lokale waterbeheerders aan tot het maken van heldere en goed bediscussieerde afspraken over de praktische organisatie van de planvorming. De nota projectorganisatie was in alle deelbekkens het allereerste document dat gezamenlijk werd opgesteld (figuur 2). In die nota werden formele afspraken gemaakt over de taakverdeling en over de financiering van de planvorming. Daarbij bleek er voldoende onderhandelingsruimte te bestaan om deelbekkenspecifieke afspraken te maken. In de onderstaande tekst wordt per provincie beschreven welke afspraken werden gemaakt over taakverdeling en financiering.

DEELBEKKENSPECIFIEKE AFSPRAKEN OVER DE PLANVORMING

In Antwerpen schrijven de provinciale coördinatoren alle waterbeleidsplannen voor de Antwerpse deelbekkens: 20 plannen in totaal. Het beleidsplan voor het deelbekken Schelde Haven wordt voorlopig niet ontwikkeld: de lokale waterproblemen van dat gebied worden behandeld in het bekkenbeheerplan voor de Beneden-Schelde en door andere fora die zich specifiek richten op de havenproblematiek. Het provinciebestuur van Antwerpen heeft zich geëngageerd om alle kosten van de planvorming op zich te nemen: zowel de totstandkoming van de nota projectorganisatie, de doelstellingennota als het actieplan worden gefinancierd door de provincie. De provincie stimuleert de gemeenten om Vlaamse subsidies voor DULO-waterplanning aan te wenden voor de uitvoering van concrete projecten. Voor extra studies in het kader van de planvorming moeten de partners in het samenwerkingsverband wel meebetalen.

In Vlaams-Brabant werd de Antwerpse aanpak overgenomen. Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant schreef alle nota's projectorganisatie en doelstellingennota's, en zal in de toekomst penhouder zijn bij de actieplanning. De kosten voor de planvorming worden volledig door het provinciebestuur gedragen. In deelbekkens waar watering en waterhuishoudingsplannen opstellen, worden de eventuele Vlaamse subsidies geïnvesteerd in het gezamenlijke planproces.

In West-Vlaanderen werden de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's geschreven door twee intercommunales: de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) en de Intercommunale Leiedal. Het provinciebestuur was in geen enkel deelbekken penhouder. Voor de fase van actieplanning zal die organisatie van de planvorming veranderen. De provincie heeft besloten zelf actieplannen te schrijven, te beginnen met de actieplannen voor twee 'proefwaterschappen' die in het najaar van 2005 zullen worden opgericht. Het schrijven van de actieplannen zal bekostigd worden door de provincie, die personeel ter beschikking stelt. Die financiële regeling gold niet voor het schrijven van de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's. Voor die documenten betaalden de gemeenten aan de intercommunales 2,5 à 3 maal het bedrag dat zij ontvingen in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst. De verdeling van de kosten tussen de gemeenten gebeurde aan de hand van een verdeelsleutel: oppervlakte, aantal inwoners en aantal kilometer onbevaarbare waterlopen van 3^{de} categorie. In het geval dat een gemeente meer dan 1 euro per inwoner moest betalen voor de planvorming, vulde de provincie het resterende bedrag aan. Verder is het belangrijk te vermelden dat in West-Vlaanderen zeven polderbesturen een waterhuishoudingsplan opstellen (in samenwerking met studiebureaus). De West-Vlaamse waterhuishoudingsplannen worden geïntegreerd in de DULO-waterplannen/deelbekkenbeheerplannen.

In 15 van de 25 Oost-Vlaamse deelbekkens schreef het provinciebestuur zelf de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's, maar zal de provincie weldra de ontwikkeling van de actieplannen aanbesteden. Voor de financiering van de actieplanning zal de provincie 70 % van de kosten op zich nemen. De overige 30 % wordt verdeeld over de gemeenten binnen het deelbekken. Voor het deelbekken Gentse Binnenwateren is het stadsbestuur van Gent volledig zelf verantwoordelijk: de stad stelde op eigen initiatief een studiebureau aan en bekostigt de planvorming. In de negen overige Oost-Vlaamse deelbekkens worden de waterbeleidsplannen volledig door een studiebureau geschreven. De Vlaamse subsidies voor de waterhuishoudingsplannen en de DULO-waterplannen worden daarvoor aangewend, aangevuld met een restfinanciering door de provincie. De waterhuishoudingsplannen die door Oost-Vlaamse polders worden opgesteld, worden geïntegreerd in de DULO-waterplannen/deelbekkenbeheerplannen. Enkel in het deelbekken Moervaart stelt de polder Moervaart en Zuidlede in eigen beheer en los van de deelbekkenwerking een waterhuishoudingsplan op.

In vier van de tien geclusterde Limburgse deelbekkens schrijft het provinciebestuur het volledige waterbeleidsplan. In drie deelbekkens wordt de actieplanning uitbesteed nadat de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's door het provinciebestuur werden opgesteld. Voor de drie resterende deelbekkens werd een specifieke regeling getroffen. In één deelbekken werd het volledige beleidsplan geschreven door een lokale watering. In een ander deelbekken werden de nota projectorganisatie en de doelstellingennota door een watering opgesteld maar wordt de actieplanning weldra uitbesteed. In het tiende deelbekken wordt het volledige beleidsplan geschreven door een studiebureau onder leiding van plaatselijke watering. Ook in Limburg geldt dat de Vlaamse subsidies aan watering voor het opstellen van een waterhuishoudingsplan worden ingebracht voor het opstellen van een beleidsplan op deelbekkenniveau. De provincie betaalt in principe alle kosten van de planvorming, weliswaar beperkt tot een maximumbedrag van 2,7 euro per hectare. Voor zover nodig financieren de andere betrokken lokale besturen de resterende kosten van de planningsoefening.

3.3. METHODIEK VAN DE PLANVORMING

Op dit ogenblik wordt de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid door de provincies, gemeenten, polders en watering gebruikt als handleiding voor de ontwikkeling van hun waterbeleidsplannen. De code van goede praktijk biedt uitleg bij de verschillende noodzakelijke stappen die in een planproces moeten worden gezet, geeft een aantal inhoudelijke aanbevelingen en richtlijnen, en doet suggesties over maatschappelijke participatie in de planvorming. Hierna gaan we op alle drie die elementen in.

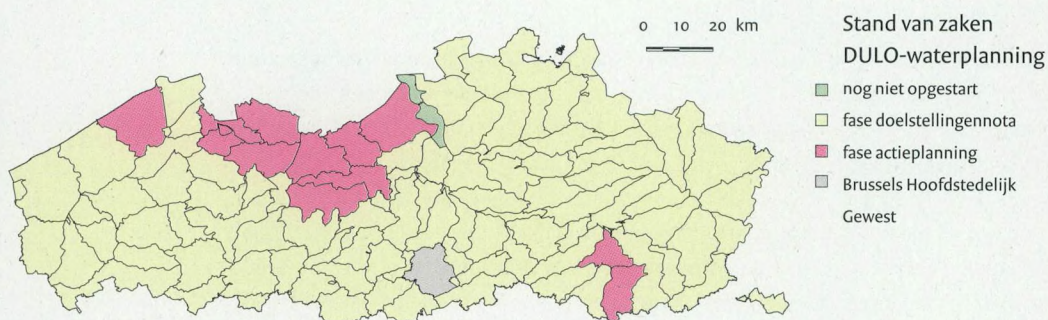
STAPPENPLAN

De fasering van het planproces voor de deelbekkens (figuur 2) is – in vergelijking met het planproces voor de bekkens – betrekkelijk eenvoudig gehouden. Het voorzien van een beperkt aantal processtappen heeft tot doel de waterbeheerders aan te sporen om zo snel mogelijk te starten met het plannen van concrete beleidsacties.

Ondanks de eenvoudige fasering van het planproces en de wens snel resultaten te boeken zijn, sinds de planvorming in het najaar van 2003 van start is gegaan, slechts 11 deelbekkens gekomen tot het opstellen van een actieplan (figuur 4). Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de provinciebesturen ernaar streven eerst alle doelstellingennota's af te werken. Het opleveren van doelstellingennota's is financieel belangrijk voor 73 % van de Vlaamse gemeenten die de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 ondertekenden op niveau 1: zij ontvangen subsidies van het Vlaamse Gewest als zij het plan-

proces tot de goedkeuring van de doelstellingennota's hebben doorlopen. Inhoudelijk valt op dat de doelstellingennota's weinig deelbekkenspecifieke doelstellingen bevatten. De algemene krachtlijnen van het integraal waterbeleid worden erin beschreven en ter informatie (en zonder verder prioriteiten te stellen) worden deelbekkenspecifieke knelpunten vermeld die eventueel uitgewerkt kunnen worden in het actieplan. Gezien er totnogtoe slechts één actieplan volledig afgewerkt werd (het actieplan voor het Limburgse deelbekken Melsterbeek), kunnen voorlopig geen representatieve conclusies worden getrokken over de inhoud van de actieplannen.

Figuur 4: Stand van zaken in de totstandkoming van de DULO-waterplannen (Vlaanderen, april 2005)



Bron: telefonische interviews provinciale coördinatoren deelbekkenwerking

INHOUDELIJKE RICHTLIJNEN EN AANBEVELINGEN

De doelstelling van de beleidsplanning is om te komen tot een duurzaam lokaal waterbeleid binnen een deelbekken. Duurzaam lokaal waterbeleid betreft een brongerichte aanpak met betrekking tot het oplossen en voorkomen van wateroverlast, waterverontreiniging, verdroging, aantasting van het natuurlijke milieu van watersystemen, en erosie. Als richtsnoer worden in de code van goede praktijk zeven beleidssporen meegegeven.

Beleidssporen voor de lokale waterbeleidsplannen:

- 1 maximale retentie (infiltratie, berging en vertraging afvoer) van hemelwater aan de bron;
- 2 sanering afvalwaterlozingen;
- 3 bewaking en verbetering van de kwaliteit van de riolerings- en zuiveringsinfrastructuur;
- 4 voorkomen en beperken van diffuse verontreiniging;
- 5 voorkomen en beperken van erosie en sedimenttransport naar de waterloop;
- 6 kwantitatief, kwalitatief en ecologisch duurzaam waterlopenbeheer;
- 7 duurzaam (drink)watergebruik.

Bron: code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid

De beleidssporen laten de gemeenten, provincies, polders en wateringën ruime marges om hun beleid inhoudelijk uit te werken. Afhankelijk van de ernst van de lokale waterproblemen en afhankelijk van het enthousiasme van de betrokken actoren om de problemen op te lossen, kan aan bepaalde beleidsacties meer gewicht worden toegekend. Lokale waterbeheerders verwachten dat er relatief meer beleidsacties rond de beleidssporen 1, 5 en 6 zullen worden geprogrammeerd. De besturen die aan de deelbekkenwerking deelnemen, zijn immers allemaal beheerder van waterlopen en net in het waterlopenbeheer schuilt de wederzijdse afhankelijkheid die de deelnemende besturen op het deelbekkenniveau aan elkaar bindt. De andere beleidssporen (vooral spoor 2 en 3) hebben veeleer betrekking op het beheer van de waterkwaliteit, op het deelbekkenniveau enkel een bevoegdheid van de gemeenten in relatie tot de taken van Aquafin NV en de Vlaamse Milieumaatschappij.

Op basis van de eerste planningsoefeningen trekken we de conclusie dat het beheer van de waterketen (drinkwater en afvalwater) onderbelicht zal worden in de lokale waterbeleidsplannen. De drinkwatermaatschappijen worden uitgenodigd om deel te nemen aan de deelbekkenwerking, maar voelen zich zelden daartoe geroepen. Bovendien wordt alle beleid rond waterkwaliteit geprogrammeerd in een ander beleidsarrangement (3.4 Afstemming met andere arrangementen in het Vlaamse waterbeleid). De glazen muur tussen beleid inzake de waterketen en beleid inzake het watersysteem dreigt de principes van integraal waterbeleid uit te hollen. Rekening houdend met de verplichtingen inzake waterkwaliteit die de Europese Unie oplegt, is deze conclusie veront-rustend. Vlaanderen heeft de waterbeleidsplannen voor stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens ingevoerd precies met het oog op het programmeren van beleidsacties die zouden moeten leiden tot de realisatie van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water.

MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

In de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid wordt de nadruk gelegd op de realisatie van een planproces dat ruimte laat voor overleg en samenwerking met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen. In de beleidspraktijk worden de meeste aanbevelingen van de code van goede praktijk goed opgevolgd. Het initiatief om waterbeleidsplannen te ontwikkelen op het deelbekkenniveau wordt aangekondigd in gemeentelijke infobladen en op de websites van de provincies. Verder worden belangrijke documenten in het ontwikkelingsproces van de beleidsplannen voor advies bezorgd aan adviesraden: aan milieuraden en eventueel ook aan andere adviesorganen. In sommige deelbekkens worden belanghebbende actoren actief aange-moedigd om knelpunten te signaleren en deel te nemen aan vergaderingen waarin ont-werpdoelstellingen en potentiële beleidsacties worden afgewogen.

Er zijn echter evenzeer signalen dat er een (impliciet) gebrek aan vertrouwen is in de slaagkansen van samenwerking met maatschappelijke actoren. Een aantal waterbeheerders gaat ervan uit dat de overheid moeilijk of zelfs niet in staat is win-winsituaties te creëren voor uiteenlopende maatschappelijke belangen. In het (lokale) waterbeleid, en

zeker in poldergebieden waar sommige polders deelbekkenwerking ervaren als een inbraak van de natuursector, ligt een grote uitdaging om alle betrokken partijen te overtuigen dat het mogelijk is natuur- en landbouwbelangen te verzoenen. Een aantal respondenten ziet onderhandeling en bemiddeling tussen belangengroepen als een tijdrovende en energieslopende bezigheid die wellicht weinig meerwaarde oplevert.

3.4. RELATIE MET 'BELENDENDE BELEIDSARRANGEMENTEN'

ONDERLINGE AFSTEMMING MET DE BEKKENWERKING

De onderlinge afstemming van de planvorming op het bekken- en deelbekkenniveau ging totnogtoe vooral over praktische, operationele kwesties. Zo werden er overeenkomsten gesloten over de uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld over het aanleveren van resultaten van interviews met gemeentebesturen en over het ter beschikking stellen van knelpuntendatabanken. Provinciale coördinatoren en planningsverantwoordelijken voor de bekkenbeheerplannen proberen op de hoogte te blijven van discussies die op het andere schaalniveau worden gevoerd. De werkdruk die de ontwikkeling van de beleidsplannen met zich meebrengt, maakt dat echter niet eenvoudig. Dat is een potentieel probleem omdat deelbekken- en bekkenbeheerplannen formeel één geheel vormen en daarom op elkaar afgestemd moeten zijn. Onderlinge afstemming wordt bijzonder moeilijk als planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau niet op de hoogte zijn van de discussies die op het andere schaalniveau worden gevoerd.

Hoewel de werksfeer tussen de planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau doorgaans constructief is en de communicatiekanalen open liggen voor overleg over concrete beleidsvragen, blijken er spanningen te zijn tussen provinciale en gewestelijke verantwoordelijken omtrent de aansturing van deelbekken- en bekkenwerking. Die spanningen betreffen vooral taak- en bevoegdheidsverdeling. Illustratief is de onzekerheid die er heerst over de taakverdeling bij het toekennen van (recreatieve, economische, ecologische e.a.) functies aan waterlopen. Het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt dat functietoekenning op drie planniveaus kan gebeuren: voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens, in overeenstemming met het belang van de functietoekenning voor het betreffende niveau. In welke gevallen deelbekkens functies zullen toekennen aan waterlopen en wanneer die taak wordt opgenomen door hogere planniveaus, is een vraag die politiek-ambtelijk gevoelig ligt, vooral omdat waterbeheerders niet wensen dat anderen zich bezighouden met waterlopen waarvoor zij bevoegd zijn.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN IN HET VLAAMSE WATERBELEID

Ondanks het feit dat het waterbeleid op een nieuwe gebiedsgerichte leest is geschoeid, worden de bestaande spelregels in het waterbeleid (rond waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) niet aangepast aan de nieuwe situatie. Meerdere rede-

nen verklaren het ontbreken van institutionele koppelingen tussen klassieke en nieuwe arrangementen in het waterbeleid.

Ten eerste wordt de oude kloof tussen de waterzuiverings- en drinkwatersector enerzijds en de waterbeheerders anderzijds groter. Dat heeft te maken met veranderingen in de constellatie van actoren, betrokken bij het waterbeleid. Bij het oplossen van juridische en financiële problemen rond Aquafin NV heeft de minister voor Leefmilieu sinds kort de taken van de drinkwatermaatschappijen uitgebreid. De drinkwatermaatschappijen uiten nu de ambitie om uit te groeien tot 'integrale waterketenbedrijven'. Hoe die bedrijven zich in de toekomst zullen verhouden tot de deelbekken- en bekkenwerking is voorlopig onduidelijk.

Ten tweede zijn de nieuwe instituties voor gebiedsgericht waterbeleid organisatorisch niet sterk genoeg om nu al het volledige Vlaamse waterbeleid te coördineren. De structuren en de instrumenten die voorzien zijn voor het gebiedsgericht waterbeleid moeten eerst versterkt worden, opdat de deelbekken- en bekkenwerking zouden kunnen bewijzen dat ze leiden tot meer bestuurlijk vermogen. Zolang er weinig politiek enthousiasme bestaat om sterke instituties op deelbekken- en bekkenniveau te creëren en zolang de budgettaire marges krap blijven, is de kans klein dat de samenwerkingsverbanden op deelbekken- en bekkenniveau kunnen uitgroeien tot relevante, sterke beleidsarrangementen.

Ten derde verzetten waterbeheerders zich om strategische redenen tegen het structureel koppelen van oude en nieuwe beleidsarrangementen in het Vlaamse waterbeleid. Dat heeft vooral te maken met de verwachting dat nieuwe spelregels zouden kunnen leiden tot een herverdeling van bevoegdheden waardoor de bestaande machtsverhoudingen zouden kunnen verschuiven. De waterbeheerders vrezen dat hun positie zal verzwakken. Dat brengt sommigen ertoe een relatief defensieve houding aan te nemen, ondanks de algemeen heersende overtuiging dat gebiedsgerichte, gecoördineerde beleidsvoering nodig is voor meer doeltreffend (lokaal) waterbeleid.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN BUITEN HET VLAAMSE WATERBELEID

Hoewel er veel gemeenschappelijke doelen zijn, is de onderlinge afstemming van het natuurbesluit en de deelbekkenwerking wisselvallig. Er zijn voorbeelden van kruisbestuiving tussen deelbekkenwerking en natuurprojecten, maar er zijn ook gevallen waarin natuurbesluit en lokaal waterbeleid relatief los van elkaar worden gevoerd. Meerdere redenen verklaren dat. Afstemming vraagt bereidheid en capaciteit bij de betrokken coördinerende ambtenaren, wat – gezien het algemene tijdsgebrek – niet eenvoudig te organiseren is. Verder bemoeilijken asynchroon verlopende beleidsprocessen en de uiteenlopende doelstellingen van planfiguren die onderlinge afstemming.

Het voorkomen en beperken van erosie en sedimenttransport is een van de beleids-sporen in de lokale waterbeleidsplannen. In het geval dat een gemeente (gesubsidieerd door afdeling Land, AMINAL) een erosiebestrijdingsplan opstelt, dan wordt dat plan

opgenomen als onderdeel van het deelbekkenbeheerplan. Een nadeel is dat naburige gemeenten in het deelbekken meestal geen vergelijkbaar pakket beleidsmaatregelen programmeren waardoor de aanpak van erosieproblemen op deelbekkenniveau relatief fragmentarisch dreigt te blijven.

Onderlinge afstemming met ruimtelijke ordening is, net zoals in de bekkenwerking, een teer punt. Bij ambtenaren voor ruimtelijke ordening bestaat, in overeenstemming met de verplichtingen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, bereidheid om in proefprojecten rond de afbakening van het buitengebied, water als ordenend principe te nemen. Er is echter weinig animo om actief mee te werken aan de ontwikkeling van geïntegreerde waterbeleidsplannen op bekken- en deelbekkenniveau. Provinciale en gewestelijke verantwoordelijken willen niet per se een actieve participatie van ruimtelijke planners, zolang de conclusies van hun beleidsplannen maar worden vertaald in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het is op dat punt dat de schoen knelt. Ruimtelijke planners willen geen 'uitvoerders' zijn. Ze vinden dat zij (en niet de waterbeheerders) het best geplaatst zijn om integrale afwegingen te maken tussen ruimte voor water en ander ruimtegebruik. De verschillende opvattingen van ruimtelijke planners en waterbeheerders vormen een hypotheek op de uitvoering van beleidsacties die in deelbekken- en bekkenbeheerplannen worden geprogrammeerd.

3.5. GOEDKEURING VAN DE LOKALE WATERBELEIDSPLANNEN

Er bestaat onduidelijkheid over de procedure voor de goedkeuring van de lokale waterbeleidsplannen en over de beoordelingscriteria die daarbij zullen worden gehanteerd.

Als lokale waterbeleidsplannen onder de noemer van deelbekkenbeheerplannen worden goedgekeurd, moet er gewacht worden op de oprichting van een aantal nieuwe organisatiestructuren. Ten eerste zouden op deelbekkenniveau waterschappen moeten worden opgericht voor formele bevestiging van de deelbekkenbeheerplannen. De provinciebesturen die het initiatiefrecht hebben voor de oprichting van waterschappen, zullen daartoe overgaan als de afbakening van de deelbekkens officieel is neergelegd in een uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Ten tweede moeten ook enkele nieuwe instanties op het bekkenniveau worden opgericht: het bekkensecretariaat, het bekkenbestuur en de bekkenraad. Gezien de deelbekkenbeheerplannen onderdeel zullen zijn van het bekkenbeheerplan, is het decretaal bepaald dat de bekkenbesturen de deelbekkenbeheerplannen inhoudelijk onderzoeken en waken over de onderlinge afstemming met bekkenbeheer- en andere deelbekkenbeheerplannen. Hoe die inhoudelijke toets van de deelbekkenbeheerplannen moet gebeuren als het bekkenbeheerplan nog niet klaar is, is voorlopig onduidelijk. Het Decreet Integraal Waterbeleid voorziet wel in de mogelijkheid om, zolang geen bekkenbeheerplannen zijn vastgesteld, deelbekkenbeheerplannen voorlopig vast te stellen.

Als de waterbeleidsplannen worden afgewerkt als een DULO-waterplan of als een waterhuishoudingsplan, moeten ze beoordeeld worden door de afdeling Water van AMINAL

in het kader van respectievelijk de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 en het subsidiebesluit voor polders en wateringen. Noch de Samenwerkingsovereenkomst, noch het subsidiebesluit is helder over de criteria die gebruikt zullen worden voor de inhoudelijke beoordeling van de plannen. Er werden voorlopig enkel outputnormen bepaald voor de DULO-waterplannen: per deelbekken moeten de nota projectorganisatie, aanwezigheidslijsten van discussievergaderingen, doelstellingennota's en kaartmateriaal aangeleverd worden. De onduidelijkheid over de inhoudelijke verwachtingen die het Vlaamse Gewest precies stelt aan de lokale waterbeleidsplannen wordt door provincies, gemeenten, polders en wateringen als een potentieel probleem gezien.

4. Evaluatie

De beoordeling van de ontwikkeling van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau bestaat uit twee volgende paragrafen: in de eerste wordt teruggeblikt op de deelbekkenwerking tot nog toe en in de tweede wordt vooruitgeblikt naar toekomstige evoluties.

4.1. EX-POSTEVALUATIE VAN DE DEELBEKKENWERKING TOTNOGTOE

MOBILISERENDE KRACHT VAN HET VLAAMSE BELEID

In alle deelbekkens werd door provincies, gemeenten en eventuele polders en wateringen het initiatief genomen een waterbeleidsplan voor hun deelbekken op te stellen. Daarmee wordt geïllustreerd dat het Vlaamse beleid ter ondersteuning van de deelbekkenwerking een grote mobiliserende kracht heeft gehad. Het openstellen van subsidiekanalen en het decretaal verankeren van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid, heeft – in gelukkige combinatie met een groot besef van de inhoudelijke en organisatorische problemen bij het lokale waterbeleid – geleid tot het leggen van de fundamenten voor een generieke aanpak van de deelbekkenwerking in Vlaanderen.

GEBREK AAN TRANSPARANTIE

Al de initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringen aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben echter geleid tot een wirwar aan financieringskanalen en tot een kluwen van benamingen voor de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. We zien de sporen van een stapeling van beleid: het subsidiebesluit voor polders en wateringen zet aan tot de ontwikkeling van waterhuishoudingsplannen (voor zogenaamde VHA-zones), de Samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en provincies stimuleert de ontwikkeling van DULO-waterplannen (voor deelbekkens), en het Decreet Integraal Waterbeleid legt aan alle lokale besturen op te werken aan deelbekkenbeheerplannen.

Al hebben elk van die initiatieven een belangrijke rol gespeeld in het aanzwengelen van gebiedsgericht lokaal waterbeleid, ze leiden tot complexe beleidskaders die de transparantie van het overheidsbeleid niet ten goede komen. Vooral voor ambtenaren en

mandatarissen van de kleinere lokale besturen en voor vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen is het vaak moeilijk door de bomen het bos te zien. De stapeling van beleid leidt bovendien tot administratieve onduidelijkheid. Hoewel het kabinet van de vorige minister voor Leefmilieu heeft bevestigd dat afgewerkte DULO-waterplannen, inclusief eventuele waterhuishoudingsplannen, moeten worden geïntegreerd in deelbekkenbeheerplannen, blijven gemeenten, provincies, polders en wateringen onzeker over de gelijkwaardigheid van de types beleidsplannen. Dat is vooral zo omdat ze verwachten dat het Vlaamse Gewest de procedurele en inhoudelijke eisen ten aanzien van de deelbekkenbeheerplannen nog zal aanpassen.

ENTHOUSIASTE, MAAR SOMS DOMINANTE COÖRDINATIE DOOR DE PROVINCIES

Dat de provinciebesturen zich met personele en financiële middelen hebben geëngageerd in de deelbekkenwerking was een belangrijke stimulans voor het op gang brengen van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. De provincies hebben zich voluit geprofileerd als 'trekkers' van de deelbekkenwerking en op die manier hebben ze kleinere gemeenten, polders en wateringen overtuigd van de haalbaarheid en de potentiële meerwaarde van interbestuurlijke samenwerking.

De wijze waarop de provinciebesturen de deelbekkenwerking coördineren, wordt echter niet door iedereen geapprecieerd. In de opstartfase van de deelbekkenwerking waren er (soms onderhuidse, soms expliciete) conflicten tussen provinciebesturen en enkele polders en wateringen. De spanningen hadden betrekking op de vraag of polders en wateringen het recht hebben om – naast de provinciebesturen – een coördinerende rol op te nemen in de deelbekkenwerking. In alle deelbekkens werd daarover een *modus vivendi* gevonden, met uitzondering van één deelbekken: deelbekken Moervaart. Bij het hoofdbestuur van afdeling Water van AMINAL klinkt verder de kritiek dat sommige provinciebesturen grotere ambities hebben dan die die van hen op deelbekkenniveau worden verwacht. Men vreest dat de deelbekkenbeheerplannen onvoldoende zullen inspelen op de kleine problemen van het lokale watersysteem en dat ze inhoudelijk zullen overlappen met de bekkenbeheerplannen. De provincies ontkennen dat dat het geval zal zijn.

EEN RELATIEF LEGITIEME METHODOLOGIE

De lokale besturen uiten zich gematigd positief over de methodologie voor de planvorming, zoals bepaald in de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid. Zeker in de eerste fases van het planproces (bij het schrijven van de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's) vonden gemeenten, provincies, polders en wateringen de code van goede praktijk een goede handleiding voor het ontwikkelen van hun waterbeleidsplannen. Zowel het stappenplan als de thematische beleidssporen sloten aan bij hun opvattingen over een geschikt planproces en een inhoudelijk goed waterbeleidsplan.

Sinds kort wordt de inhoud van de code van goede praktijk in vraag gesteld. Het Vlaamse Gewest bereidt een uitvoeringsbesluit voor bij het Decreet Integraal Waterbeleid waarin

de methodologie voor de deelbekkenbeheerplannen wordt vastgelegd. Hoewel er initieel op deelbekkenniveau weinig enthousiasme was om – tijdens het eerste planproces – de methodologie bij te sturen, tonen provinciale coördinatoren zich nu voorstander om niet langer te werken met de zeven beleidssporen uit de code van goede praktijk, maar wel met de vijf centrale thema's van de Vlaamse waterbeleidsnota (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005). Verder achten zij het belangrijk dat de methodologie voor de planvorming een flexibel werkinstrument blijft met voldoende beleidsruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en met liefst zo weinig mogelijk processtappen.

WISSELVALLIGE MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Zoals we reeds eerder toelichtten, worden burgers en maatschappelijke belangengroepen langs diverse communicatiekanalen op de hoogte gebracht van initiatieven rond de deelbekkenwerking. Er bestaan wel verschillen tussen de provincies onderling en tussen de deelbekkens. Die illustreren precies dat niet iedereen op dezelfde golflengte zit als het gaat over participatief deelbekkenbeleid.

Als maatschappelijke belangengroepen niet van bij het begin van het planproces geïnformeerd en geconsulteerd worden, ontstaat er een dubbel risico. Enerzijds lopen waterbeheerders het gevaar relevante informatie over knelpunten in het watersysteem mis te lopen: burgers (al dan niet verenigd in belangengroepen) beschikken vaak over relevante terreinkennis. Anderzijds is de kans reëel dat maatschappelijke belangengroepen het eindproduct (de actieplannen) niet zullen steunen als ze zich geen eigenaar voelen van de beleidsplanning.

4.2. EX-ANTE-EVALUATIE VAN DE DEELBEKKEN WERKING IN DE NABIJE TOEKOMST

NIET TIJDIG OPLEVEREN BELEIDSPLANNEN

Gezien het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt dat de bekkenbeheerplannen (inclusief deelbekkenbeheerplannen) eind 2006 goedgekeurd moeten zijn, moeten de deelbekkenbeheerplannen medio 2005 klaar zijn om (samen met de bekkenbeheerplannen) in openbaar onderzoek te gaan. Tijdigheid in de goedkeuring van deelbekken- en bekkenbeheerplannen is belangrijk omdat die plannen idealiter dienen als input voor de ontwikkeling van de stroomgebiedbeheerplannen, die Europa eind 2009 verwacht.

De meeste planningsprocessen in de 103 Vlaamse deelbekkens zijn medio 2005 niet afgerond (figuur 4). De belangrijkste verklaring is het late ogenblik waarop de planvorming van start is gegaan. De vertraging is in belangrijke mate toe te schrijven aan de moeilijke afbakening van de deelbekkens (1 Situering). Bovendien wordt vastgesteld dat niet elke provincie zich pro-actief heeft opgesteld in de deelbekkenwerking door de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen uit te stellen tot er formele opdrachten kwamen van het Vlaamse Gewest.

Het niet tijdig opleveren van de deelbekkenbeheerplannen levert op het eerste gezicht weinig problemen op omdat de bekkenbeheerplannen, waaraan ze formeel gekoppeld worden, vermoedelijk ook niet tijdig zullen klaar zijn. Als men de zaak van nabij bekijkt, is de falende timing wel een probleem omdat de kans op aanslepende besluitvorming groter wordt. Er is nood aan nieuwe, haalbare afspraken met het Vlaamse Gewest over de aanleverdatum.

VERVOLG PLANVORMING ONDUIDELIJK

Er is veel onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op het deelbekken-niveau verder zal verlopen. Zo is niet duidelijk hoe de provinciale coördinatoren in de toekomst invulling zullen geven aan de fase van de actieplanning. De ideeën over de prioriteit waarmee de gesignaleerde knelpunten in het watersysteem zullen worden aangepakt, de ideeën over de onderlinge afstemming van het deelbekken- en het bekken-niveau, en de ideeën over de procesregels voor de onderhandeling over beleidsacties zijn voorlopig vaag. Verder biedt het Vlaamse Gewest weinig duidelijkheid over wat er met de DULO-waterplannen en waterhuishoudingsplannen zal gebeuren eens de inhoudelijke voorbereiding ervan klaar is. De goedkeuringsprocedure is niet helder en ook de inhoudelijke criteria waarop de plannen door de hogere overheid zullen worden beoordeeld, zijn onbekend. Daarover wordt het best op korte termijn helderheid gecreëerd.

VOORWAARDELIJKE KANSEN OP VERANKERING VAN DE DEELBEKKENWERKING

We concludeerden reeds dat de initiatieven voor gebiedsgericht waterbeleid op het deelbekkenniveau een groot mobiliserend effect hadden op de lokale besturen. De vraag is of er een goede kans is op blijvende interbestuurlijke samenwerking. De provincies, gemeenten, polders en wateringeng zijn er zelf van overtuigd dat de interbestuurlijke samenwerking alleen kansen heeft om te overleven, als er op relatief korte termijn door het Vlaamse Gewest aanvullende regelgeving wordt goedgekeurd.

Zo wijzen ze erop dat er een dringende behoefte is aan uitvoeringsbesluiten bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Traagheid in het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten geeft het signaal dat er bij het Vlaamse Gewest politieke twijfel bestaat over de toekomst van gebiedsgericht georganiseerd waterbeleid. Dat signaal is nadelig voor de deelbekkenwerking omdat daardoor lokaal argwaan groeit over de standvastigheid van de Vlaamse beleidslijn. Uitstel bij de uitvaardiging van het eerste uitvoeringsbesluit legt bovendien een zware hypotheek op de officiële goedkeuring van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Bij ontstentenis van een uitvoeringsbesluit kunnen de in het decreet genoemde instanties op het deelbekken- en bekkenniveau niet worden opgericht.

Sommige praktijkmensen geven aan dat deelbekkenwerking weinig kansen heeft op verdere institutionalisering als er in de toekomst geen mogelijkheid wordt gecreëerd om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan waterschappen. Het Decreet Integraal Waterbeleid heeft die mogelijkheid niet voorzien omdat polders en wateringeng, maar

ook provincies vreesden dat waterschappen met rechtspersoonlijkheid hun bevoegdheden in het waterbeheer zouden ondermijnen. Die vrees leeft nog steeds, zoals blijkt uit de officiële standpunten van de respectieve verenigingen voor polders en wateringen, voor steden en gemeenten en voor provincies. Zonder rechtspersoonlijkheid zullen waterschappen ons inziens blijvend afhankelijk zijn van de goodwill van de (talrijke) participerende besturen, zowel op het vlak van in te zetten personeel en financiële middelen als op het vlak van inhoudelijke steun voor noodzakelijke beleidsmaatregelen. Andere organisatievormen kunnen geen alternatief bieden. De rechtsfiguur van een intercommunale is ongeschikt omdat provincies, maar ook polders en wateringen, om juridisch-technische redenen niet kunnen intreden. Het voorstel van 'integrale waterketenbedrijven' om het beheer van gemeentelijke waterlopen van 3^{de} categorie over te nemen, lijkt evenmin ideaal: daarmee wordt de afstand tot het beleidsdoel (beter gecoördineerd beheer van het gehele watersysteem) vermoedelijk nog groter.

Uiteraard is het welslagen van de interbestuurlijke samenwerking op deelbekenniveau niet enkel afhankelijk van nieuwe regelgeving van het Vlaamse Gewest. De waterbeheerders hebben zelf ook een belangrijke (zometer de belangrijkste) rol te spelen. Zij moeten de meerwaarde van interbestuurlijke samenwerking liefst op relatief korte termijn kunnen bewijzen: aan externen maar in de eerste plaats aan zichzelf. In dat verband zijn er twee strategieën die de band tussen de lokale waterbeheerders sterker kunnen maken.

Ten eerste is het belangrijk dat de samenwerkingsverbanden op relatief korte termijn succes opleveren. Gezien het belang dat aan actiegericht deelbekkenbeleid wordt gehecht, is het essentieel dat de planvorming snel leidt tot concrete resultaten. Het beleidsplan dat wordt ontwikkeld is (bij voorkeur) een 'package deal': alle betrokkenen moeten het gevoel hebben dat ze winst realiseren op punten die voor hen belangrijk zijn. In dat verband is het belangrijk dat de planvorming ook door de plaatselijke waterbeheerders wordt beschouwd als een proces van politiek-ambtelijke wilsvorming over een beperkt aantal beleidsacties. Het ambiëren van een alomvattend beleidsplan heeft hoogstwaarschijnlijk alleen maar een negatieve invloed op de bereidheid van waterbeheerders om mee te werken, omdat dan de complexiteit en de tijdsduur van de planning toeneemt en het uitzicht op meerwaarde afneemt.

Ten tweede kan het helpen dat de 'volgers' in de deelbekkenwerking op sleeptouw worden genomen door de 'trekkers'. Als hen praktische ondersteuning wordt geboden, ondervinden kleinere gemeenten, polders en wateringen de meerwaarde van samenwerking. Ze zullen minder gauw geneigd zijn de deelbekkenwerking de rug toe te keren omdat ze beseffen dat ze eraan kunnen verliezen. Op dit moment ondersteunen het Vlaamse Gewest en de provinciebesturen de gemeenten, polders en wateringen door de planvorming (geheel of gedeeltelijk) te bekostigen. En net zoals nu in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst gebeurt, zou de uitvoering van acties uit de DULO-waterplannen ook in de toekomst kunnen worden gesubsidieerd door het Vlaamse Gewest. Maar uiteraard zijn ook andere strategieën het overwegen waard. We denken aan een scenario waarin 'trekkers' in de deelbekkenwerking juridische, technische of andere bijstand zouden leveren aan collega-waterbeheerders in het samenwerkingsverband.

MOGELIJKHEDEN VOOR MEER MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Er zijn mogelijkheden voor meer maatschappelijke participatie in de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen. Gezien burgers en maatschappelijke belangengroepen zelf minder geïnteresseerd zijn in abstracte beleidsdoelstellingen, maar zich des te meer betrokken voelen wanneer concrete beleidsacties voor hun onmiddellijke leefomgeving worden uitgewerkt, is het zelfs ideaal burgers en maatschappelijke belangengroepen in te schakelen in de voor vele deelbekkens aankomende fase van actieplanning. Een aantal factoren lijkt echter meer maatschappelijke participatie in de weg te staan. De strikte timing van het planproces wordt door de provinciale coördinatoren als de belangrijkste hinderpaal gezien.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET DE BEKKENWERKING

Hoewel de werksfeer tussen de planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau doorgaans constructief is en de communicatiekanalen open liggen voor overleg over concrete beleidsvragen, zijn goede verhoudingen in de toekomst niet bij voorbaat gegarandeerd. De toekomstige relatie tussen de deelbekken- en bekkenwerking zal afhangen van het vermogen van planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau om billijke afspraken te maken over taakverdeling, maar ook van de strategische, politiek-ambtelijke discussies tussen de provincies en het Vlaamse Gewest die daarover gevoerd zullen worden. De provincies vrezen eenzijdige taakafschuiving door het bekkenniveau en gewestelijke bemoeienis in de afspraken die zij maken in het kader van de deelbekkenbeheerplanning. Op het gewestelijke niveau wordt argwanend gekeken naar provinciebesturen die ambitieuze plannen koesteren voor de deelbekkenwerking, onder meer omdat men de bekken- en deelbekkenwerking niet in een concurrentiële positie wil zien terechtkomen. Het zal erop aankomen dat alle betrokkenen op een pragmatische manier omgaan met de keuzes over taak- en bevoegdheidsverdeling die men zal moeten nemen.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN IN HET WATERBELEID

Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dat betekent dat afspraken die worden gemaakt in het kader van de deelbekken- en bekkenwerking hiërarchisch niet hoger staan dan de 'oude' spelregels. De deelbekken- en bekkenbeheerplannen krijgen daarmee niet het gezag dat men van integrale beleidsplannen zou kunnen verwachten.

Er zijn interne en externe mechanismen die verhinderen dat de deelbekken- en bekkenwerking uitgroeien tot sterke, overkoepelende beleidsarrangementen. Hoewel de 'trekkers' van deelbekken- en bekkenwerking het beperkte gezag van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen openlijk betreuren, zijn ze zelf weinig bereid een lans te breken voor aanpassing van oude spelregels. Vooral het aantasten van bevoegdheden en de mogelijke verschuiving in de machtsbalans weerhouden hen daarvan. Ondertussen

neemt de externe druk op de deelbekken- en bekkenwerking toe. De drinkwatersector laat sinds kort blijken geïnteresseerd te zijn in het beheer van gemeentelijke waterlopen van de zogenaamde 3^{de} categorie. Gemeenten worden op termijn voor de keuze geplaatst: meedoen met de drinkwatersector en 'verlost' zijn van de praktische organisatie van het lokale waterbeheer of investeren in deelbekkenwerking. Hoewel de laatste optie het voordeel heeft dat gemeenten zich met andere waterbeheerders engageren voor een meer gecoördineerd waterlopenbeheer, is het niet zeker dat zij ook daarvoor zullen kiezen.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN BUITEN HET VLAAMSE WATERBELEID

De analyse leert dat de onderlinge afstemming tussen deelbekkenwerking enerzijds en ruimtelijke ordening, natuur- en landbeleid anderzijds niet vanzelfsprekend is. Meerdere redenen verklaren dat, onder meer het verschil in finaliteit en timing van de beleidsprocessen, het gebrek aan organisatorische capaciteit om beleidsinitiatieven af te stemmen, en conflicterende opvattingen over de prioriteit van het ene op het andere beleid.

Een beperkte onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en andere beleidsarrangementen levert weinig problemen op zolang de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen in een verkennende fase zit. Eens de fase van actieplanning wordt aangevat, is het wel noodzakelijk dat er meer coördinatie is. Daarin moeten zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers een rol spelen. Provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking moeten de ogen en oren openhouden voor de eventuele koppeling met beleidsacties die elders geprogrammeerd of uitgevoerd worden. Gewestelijke beleidsmakers (van binnen en buiten het waterbeleid) dragen de verantwoordelijkheid afspraken te maken op strategisch niveau, bijvoorbeeld over de aanlevering van informatie en de taakverdeling.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. CONCLUSIES

- In alle Vlaamse deelbekkens werd door provincies, gemeenten en eventuele polders en wateringen het initiatief genomen een waterbeleidsplan op deelbekkenniveau op te stellen. Gezien al die overheden zich hebben ingeschakeld in het gebiedsgerichte lokale waterbeleid, mogen voorstanders hoop koesteren op het voortbestaan en de verdere institutionalisering van de deelbekkenwerking. 
- Alle initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringen aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben geleid tot een wirwar aan financieringskanalen en tot een kluwen van benamingen voor de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. Al hebben die initiatieven elk een belangrijke rol gespeeld in het mobiliseren van de lokale 

waterbeheerders voor gebiedsgericht lokaal waterbeleid, toch leiden ze tot complexe beleidskaders die de transparantie van het overheidsbeleid niet ten goede komen.



- Het feit dat provinciebesturen zich met personele en financiële middelen hebben geëngageerd in de deelbekkenwerking was een belangrijke stimulans voor het op gang trekken van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. De soms dominante coördinatie door provincies kan echter, ondanks alle goede bedoelingen, schadelijk zijn voor de deelbekkenwerking. Er moet voldoende onderhandelingsruimte zijn om deelbekkenspecifieke afspraken te maken over de aansturing van de deelbekkenwerking. Bovendien is het belangrijk dat de provincies erover waken dat in de deelbekkenbeheerplannen beleidsacties worden geprogrammeerd die de bekkenbeheerplannen op detailniveau aanvullen.
- De methodologie in de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid was een legitieme basis voor de start van de ontwikkeling van de deelbekkenbeheerplannen. Sinds kort wordt de code van goede praktijk in vraag gesteld en worden voorstellen geformuleerd voor bijsturing. In dat verband wordt (door de provincies) gepleit voor het behoud van een flexibele methodologie: met voldoende beleidsruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en met een beperkt aantal processtappen.
- Burgers en maatschappelijke belangengroepen worden langs diverse communicatiekanalen op de hoogte gebracht van initiatieven rond de deelbekkenwerking. Er bestaan wel verschillen tussen de provincies onderling en tussen de deelbekkens. Die illustreren dat niet iedereen op dezelfde golfengte zit als het gaat over participatief deelbekkenbeleid. Tijdsgebrek en een impliciet gebrek aan vertrouwen in de mogelijkheid belangenconflicten inzake water op te lossen, zijn factoren die daarbij een bepalende rol spelen.
- De meeste planningsprocessen in de 103 Vlaamse deelbekkens zijn medio 2005 niet afgerond omdat de planvorming (onder een gedeelde verantwoordelijkheid van het Vlaamse Gewest en de provincies) trager van start is gegaan dan voorzien. Het niet tijdig opleveren van de deelbekkenbeheerplannen is een probleem omwille van de kans op aanslepende besluitvorming. Er is nood aan nieuwe, haalbare afspraken over de aanleverdatum van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau.
- Er bestaat grote onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op deelbekkenniveau verder zal verlopen. De provinciale coördinatoren moeten nog uitklaren hoe ze in de toekomst invulling zullen geven aan de fase van de actieplanning. Ook het Vlaamse Gewest moet zich nog uitspreken over onder meer de inhoudelijke criteria voor de beoordeling van de lokale waterbeleidsplannen.
- De deelbekkenwerking haalt voordeel uit het feit dat het een arrangement is dat aansluit bij een groter arrangement als de bekkenwerking. De toekomstige relatie tussen de deelbekken- en bekkenwerking zal afhangen van het vermogen van provinciale coördinatoren en planningsverantwoordelijken op bekkenniveau om billijke afspraken te maken, en van de strategische, politiek-ambtelijke discussies die daarover



gevoerd zullen worden. Het zal erop aankomen dat de betrokkenen op een pragmatische manier omgaan met keuzes over taak- en bevoegdheidsverdeling.

• Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dat betekent dat afspraken die in het kader van gebiedsgerichte waterbeleidsplanning worden gemaakt weinig gezag zullen hebben. Dat beïnvloedt hun legitimiteit nadelig.



• De onderlinge afstemming van deelbekkenbeheerplanning en andere beleidsarrangementen buiten het waterbeleid (zoals natuur- en landbeleid, en ruimtelijke ordening) is evenmin vanzelfsprekend. Zolang de ontwikkeling van de deelbekkenbeheerplannen in een verkennende fase zat, was er geen probleem. In de toekomst moeten zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers (uit het waterbeleid en andere arrangementen) initiatieven nemen die meer coördinatie bevorderen.



5.2. AANBEVELINGEN

Onze beleidsaanbevelingen over de deelbekkenwerking gaan over drie strategische doelstellingen die de beleidsmakers zouden moeten nastreven: iedereen overtuigen van de meerwaarde van samenwerking, werken aan onderlinge afstemming en optimaliseren van het beleidskader van de deelbekkenwerking.

IEDEREEN OVERTUIGEN VAN DE MEERWAARDE VAN SAMENWERKING

Het is belangrijk dat provincies, gemeenten, polders en wateringen op relatief korte termijn de meerwaarde aantonen van geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. Wij zien twee strategieën die in dat verband kunnen worden toegepast. Ten eerste moeten de 'trekkers' de 'volgers' ondersteunen in dagelijkse beleidsprocessen. De kans op drop-out bij de kleinere gemeenten, polders en wateringen moet worden voorkomen door hen te ondersteunen bij hun lokaal waterbeleid. Ten tweede moet er gezorgd worden voor successen op relatief korte termijn. Gezien het belang dat aan actiegericht deelbekkenbeleid wordt gehecht, is het essentieel dat de planvorming snel leidt tot concrete resultaten.

WERKEN AAN ONDERLINGE AFSTEMMING

Om het bestuurlijke vermogen van het samenwerkingsverband te vergroten, is het belangrijk te investeren in overleg en onderlinge afstemming: van de betrokken waterbeheerders, van overheid en samenleving, en van de deelbekkenwerking en andere beleidsarrangementen.

De gemeenten, provincies, en eventueel polders en wateringen vormen samen de primaire coalitie in de totstandkoming en uitvoering van deelbekkenbeleid. Om het overleg en de onderlinge afstemming binnen de coalitie optimaal te houden, is het onder meer belangrijk dat er een vast aanspreekpunt is voor de coördinatie van de deelbekken-

werking. Dat impliceert dat (ook na afloop van de Samenwerkingsovereenkomst die full-time provinciale coördinatoren bekostigde) voorzien moet worden in voldoende financiële en organisatorische middelen voor de aanstelling van personeel voor de deelbekkenwerking.

Uit de analyse is gebleken dat er indicaties zijn dat er in de planprocessen totnogtoe een wisselvallige, maar in het algemeen magere vertegenwoordiging is van niet-overheidsactoren. Zonder dat de maatschappelijke participatie zo groot moet zijn als op bekken-niveau, is het toch belangrijk dat beleidsverantwoordelijken op deelbekkenniveau investeren in het betrekken van de meest essentiële private gesprekspartners. Vooral in de aankomende fase van actieplanning is het wenselijk dat potentiële doelgroepen en mogelijk betrokken burgers van bij het begin bij de onderhandelingen worden betrokken.

Omdat de deelbekkenwerking er niet alleen voor kan zorgen dat alle lokale waterproblemen worden opgelost, is het belangrijk dat er voldoende wordt geïnvesteerd in onderlinge afstemming van deelbekken- en bekkenwerking. Het is essentieel dat beleidsverantwoordelijken van het bekken- en deelbekkenniveau regelmatig overleg plegen en actief afstemming zoeken tijdens de planprocessen. Met taak- en bevoegdheidsverdelingen moet op een pragmatische manier worden omgegaan.

In de toekomst moeten verder initiatieven worden genomen die aansturen op meer coördinatie tussen deelbekkenwerking en andere arrangementen buiten het waterbeleid (zoals natuur- en landbeleid, en ruimtelijke ordening). Daarin hebben zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers een rol te vervullen. Op operationeel niveau is vooral open communicatie nodig tussen projectverantwoordelijken, op het strategische niveau is er behoefte aan afspraken over informatieoverdracht en taakverdeling.

Indien de politiek beslist dat de deelbekken- en bekkenwerking organisatorisch worden versterkt, is het bovendien belangrijk dat nieuwe regels worden uitgevaardigd die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stelt van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Zoniet zullen de afspraken die in het kader van de planningsoefeningen worden gemaakt, weinig gezag hebben.

OPTIMALISEREN VAN HET BELEIDSKADER VAN DE DEELBEKKENWERKING

Om uit te kunnen groeien tot een institutie die kan bijdragen tot meer doeltreffend lokaal waterbeleid, is het nodig dat er wordt geïnvesteerd in de deelbekkenwerking. Een eerste belangrijke stap is de publicatie van een eerste uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Dat uitvoeringsbesluit, met onder meer de formele afbakening van de deelbekkens, is nodig om te kunnen starten met de oprichting van waterschappen (zonder rechtspersoonlijkheid). Verder is het belangrijk dat er op korte termijn heldere en eenduidige afspraken worden gemaakt over de verwachtingen van het Vlaamse

Gewest ten aanzien van deelbekkenbeheerplannen. Die afspraken zijn noodzakelijkerwijs procedureel én inhoudelijk. Er is nood aan: een nieuwe, haalbare overeenkomst over de aanleverdatum van de deelbekkenbeheerplannen, duidelijkheid over de beoordelingscriteria die gehanteerd zullen worden door het Vlaamse Gewest, en een consensus over een bijgestelde methodologie voor de planvorming.

Bovendien lijkt het wenselijk dat de Vlaamse Regering vooralsnog overweegt de mogelijkheid te voorzien waterschappen met rechtspersoonlijkheid op te richten.

Waterschappen met rechtspersoonlijkheid lijken de enige organisatievorm die toelaat slagkrachtig, interbestuurlijk deelbekkenbeleid te voeren. Gezien Europa eist dat Vlaanderen tegen 2015 een goede toestand van het watersysteem realiseert, is daar nood aan. De afwijzing van dit idee door vele praktijkmensen is veelal terug te brengen tot een probleem dat het lokale waterbeleid al decennialang parten speelt: angst om bevoegdheden en macht te verliezen. Om een beter gecoördineerd lokaal waterbeleid mogelijk te maken, is daarom moed nodig, moed van beleidsmakers om tegen de stroom in te roeien en moed om pro-actief te werken aan het bereiken van Europese doelstellingen.

REFERENTIES

Besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2002 houdende het toekennen van een gewestbijdrage aan polders, wateringen, verenigingen van polders of wateringen voor het uitvoeren van bepaalde waterhuishoudkundige werken en tot vastlegging van de procedure inzake subsidiëring van deze werken (Belgisch Staatsblad, 25 april 2002).

Brochure, toelichting en contractteksten bij de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004, www.samenwerkingsovereenkomst.be.

Code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid, <http://www.vvpw.be/whp/PDF/code%20dwb%20versie%2020020517.pdf>.

Crabbé A. & Leroy P. (2004) Op weg naar vernieuwd lokaal waterbeleid. Tussentijdse analyse en beoordeling van de ontwikkeling van waterbeheerplannen op deelbekkenniveau, Universiteit Antwerpen, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen, www.milieubeleidswetenschappen.be.

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (Belgisch Staatsblad, 14 november 2003).

De Roeck L. & Smet K. (2004) Het decreet Integraal Waterbeleid: mijlpaal voor het Vlaamse waterbeleid, Vlaamse Milieumaatschappij, Erembodegem.

De Smedt P., Gonsaeles G., Maes F. & Heyman J. (2003) 'Anders omgaan met water. De krachtlijnen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid', 12 Tijdschrift voor Milieurecht, 449-484.

De Smedt P., Gonsaeles G., Heyman J., Maes F., Van Bockstal P. & Vanderstraeten F. (2004) Integraal waterbeleid in Vlaanderen. Info Milieubescherming Nr. 4030, Kluwer, Mechelen.

Heyman J. (2004) 'Naar een nieuwe visie op het waterbeleid in Vlaanderen – Titel 1 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid', 1-100, in: Deketelaere K. & Deketelaere M. (red.) Jaarboek Milieurecht 2003, Milieurechtstandpunten nummer 18, Die Keure, Brugge.

Maes F. & Lavrysen L. (red.) (2003) Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland – Verslagboek van de studiedag van 31 oktober 2003, Die Keure, Brugge.

Provinciale websites over deelbekkenwerking:

- <http://www.oost-vlaanderen.be/milieu/water/deelbekkens/>
- [http://www.vlaamsbrabant.be/levenen-wonen/waterbeleid/\(deelbekkenwerking\)](http://www.vlaamsbrabant.be/levenen-wonen/waterbeleid/(deelbekkenwerking))
- [http://www.provant.be/waterbeleid/\(deelbekkenwerking\)](http://www.provant.be/waterbeleid/(deelbekkenwerking))
- [http://www.limburg.be/waterlopen\(DULO-waterplannen\)](http://www.limburg.be/waterlopen(DULO-waterplannen))

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 22 december 2000).

Schneiders A. (2005) '38 Waterbeleid' in: Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyemberh G. & Kuijken E., Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 411-421.

Waterbeleidsnota zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005, <http://www.ciwvlaanderen.be/uploads/b334.pdf>.

LECTOREN

Leen Bas, *Afdeling Monitoring en Studie, ALT*

Stefan Baes, *Provinciebestuur Oost-Vlaanderen*

Ann Braekevelt, *OVAM*

Eva Brusselman, *Ambtelijke*

Adviescommissie Water, VVP

Mieke De Leeuw, *Ambtelijke*

Adviescommissie Water, VVP

Marie-Paule De Poorter, *Ambtelijke*

Adviescommissie Water, VVP

Lieve De Roeck, *VMM*

Peter De Smedt, *APS, Departement AZF*

Peter De Smedt, *LDR Milieuadvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent*

Isabel Dobbelaere, *WES Onderzoek & Advies*

Pieter Gabriëls, *Afdeling Monitoring en Studie, ALT*

Kathy Haustaete, *VMM*

Annick Lamote, *Studiedienst, SERV*

Frank Maes, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Katleen Marien, *Kenniscentrum VOKA - Vlaams Economisch Verbond*

Anik Schneiders, *NARA, Instituut voor Natuurbehoud*

Bart Thibau, *OVAM*

Paul Thomas, *Afdeling Water, AMINAL*

Dirk Uyttendaele, *Secretariaat, MiNa-Raad*

Frank Van Audenaerde, *Agoria Vlaanderen*

Patrick Van Bockstal, *Vlaamse Landmaatschappij*

Kathleen Van Dorslaer, *Provinciebestuur Oost-Vlaanderen*

Wim Van Gils, *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw*

Michaël Van Rompaey, *Resource Analysis nv*

Bianca Veraart, *Provinciebestuur Antwerpen*

Rudi Verheyen, *Departement Biologie, UA*



Periophora
pl. 163
8.3.

Periophora
pl. 163
8.3.

4



2nd ed. revised
1911
For the
Library of Congress
Washington, D.C.

1911
1911
1911

Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst

Kris Bachus, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), K.U. Leuven en Steunpunt Milieubeleidswetenschappen

INLEIDING

De Samenwerkingsovereenkomst is een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en individuele gemeenten en provincies. Door de overeenkomst aan te gaan verbinden de gemeenten zich ertoe een aantal milieugerelateerde taken uit te voeren. In ruil daarvoor krijgen ze van de Vlaamse overheid subsidies. De Samenwerkingsovereenkomst is het belangrijkste instrument in de samenwerking tussen het Vlaamse Gewest en de lokale overheden (gemeenten en provincies) op het vlak van het milieubeleid. De belangrijkste doelstelling is het stimuleren en het uitbouwen van een (duurzaam) lokaal milieubeleid.

Dit deelveld van het Vlaamse milieubeleid is er een voorbeeld van dat men zich bewust is van het belang van beleidsevaluatie. Eind 2000 werd immers al een grondige evaluatie uitgevoerd van de voorloper van de Samenwerkingsovereenkomst, het Milieuconvenant (Bachus et al., 2001). Die evaluatie leidde tot het opstarten van een nieuw beleidsproces waaruit het 'nieuwe' instrument Samenwerkingsovereenkomst ontstond.

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling' (2002-2004). De evaluatie werd uitgevoerd in de tweede helft van 2003; het rapport werd gepubliceerd in januari 2004. HIVA deed het onderzoek, samen met een onderaanneming van het Centrum Duurzame

Ontwikkeling (Universiteit Gent). In dit hoofdstuk gaan we enkel in op de evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst met de *gemeenten*. De overeenkomst met de *provincies* kreeg minder aandacht bij de studie. Daarvoor verwijzen we naar het volledige eindrapport (Bachus et al., 2004).

Een evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst kan zich toespitsen op drie fasen uit de beleidscyclus:

- de oordeelsvorming: was de keuze voor het instrument Samenwerkingsovereenkomst een goede keuze?
- de uitvoering: verloopt de implementatie van het instrument zoals voorzien?
- de effecten: voeren de gemeenten dankzij het instrument een eigen milieubeleid, heeft het instrument de milieutoestand op lokaal niveau verbeterd?

Het evaluatieonderzoek dat in dit hoofdstuk wordt voorgesteld, concentreert zich doelbewust op de tweede fase (uitvoering). De tijdsplanning van de evaluatie in 2004 werd niet toevallig gekozen zoals ze was. Het was niet de bedoeling van de beleidsmakers om het instrument fundamenteel in vraag te stellen of aan de principes te raken. De Vlaamse overheid had de gemeenten immers continuïteit gegarandeerd tot en met 2007. Doel van de tussentijdse evaluatie was wel om een aantal punten in de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 te verbeteren.

Net als bij de eerste evaluatie in 2000, leidde ook de hier beschreven studie tot een bijsturing van het instrument. Daarom, en omdat de studie bij het schrijven van dit hoofdstuk intussen al ongeveer anderhalf jaar oud is, is het gepast om ook aandacht te besteden aan de recente ontwikkelingen in het beleid. Dat gebeurt in een apart tekstblok achteraan, geschreven door Katleen De Paepe (CAPLO, AMINAL). Het hoofdstuk zelf is volledig gebaseerd op de evaluatiestudie van januari 2004.

1. Situering

1.1. HISTORIEK

In het begin van de jaren 90 groeide bij de Vlaamse overheid het besef dat lokale bestuursniveaus een belangrijke functie hebben bij de aanpak van milieuproblemen. Het was echter duidelijk dat de meeste gemeenten en provincies in die periode geen echt uitgebouwd milieubeleid hadden: er werd niet planmatig gewerkt en de personele inzet en de milieu-expertise waren beperkt.

Daarom introduceerde de Vlaamse milieuadministratie in 1991 de *eerste generatie* van het Milieuconvenant. Het Milieuconvenant was een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de individuele gemeenten (en provincies) waarin wederzijdse verbintenissen werden vastgelegd. De gemeenten verbonden zich, met gewestelijke subsidies als tegenprestatie, tot het uitvoeren van een aantal milieutaken. Het gewest wilde daarmee een eerste aanzet geven tot een lokaal milieubeleid. Het *Milieuconvenant 1992-1996* bevatte onder andere een aantal bepalingen over milieuraden, milieudiensten, natuur en huis-

houdelijke afvalstoffen. De overeenkomst vormde één pakket, dat in zijn geheel te nemen of te laten was. Afgaande op de reacties was het instrument een groot succes: maar liefst 294 van de 308 Vlaamse gemeenten tekenden in.

Ondanks het succes van de eerste generatie van het convenant werd duidelijk dat het instrument niet flexibel genoeg was. De gemeenten vroegen meer maatwerk. Daarnaast kwam er in 1997 een uitbreiding van het aantal milieuthema's. De *tweede generatie* van het Milieuconvenant (1997-1999 en 2000-2001) werkte met een basisovereenkomst en een aantal opties. De toetredende lokale besturen moesten voldoen aan de basis en hadden bovendien de keuze tussen een zelf te bepalen aantal opties, waarvoor telkens een aparte subsidie voorzien was. Volgende thema's waren mogelijk als optie: milieubeleidsplan, milieu-inventaris, milieudatabank, preventie en selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, kringloopcentra, GNOP-acties, duurzaam gemeentelijk beleid, MINA-werkers en zwerfvuil. Naar aanleiding van de vernieuwing van het convenant in 2000 werden opties over regenwaterputten, kleinschalige waterzuivering en een geluidsactieplan toegevoegd. De optie over zwerfvuil verdween en de optie over lokaal duurzaam beleid werd uitgebreid. In deze periode namen 284 Vlaamse gemeenten deel aan het Milieuconvenant.

Eind 2000 werd een eerste wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd van het convenant. De resultaten dienden als input voor een proces van beleidsvoorbereidend overleg dat als doel had om – in samenspraak met verschillende maatschappelijke stakeholders – een opvolger van het convenant te ontwerpen.

Het Milieuconvenant *derde generatie* kreeg een nieuwe naam: de *Samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling: 2002-2007'*. Er kwam een gevoelige uitbreiding van de tekst, zowel in de breedte (meer thema's) als in de diepte (meer detail/concretisering van de verwachte inspanningen). Het principe van de basis en de opties werd verlaten. In plaats daarvan zijn er nu het 'instrumentarium' dat de basis vervangt en acht andere clusters, die elk over een bepaald thema gaan. Het verschil tussen de vroegere basis en het huidige instrumentarium is dat er nu drie niveaus bestaan. Het eerste niveau staat voor een basismilieubeleid, het derde niveau voor een duurzaam geïntegreerd beleid. Het instrumentarium laat iets meer flexibiliteit toe voor het basismilieubeleid: het 'basispakket' (niveau 1) waarvoor een gemeente kan kiezen bevat evenwel alle bepalingen van het instrumentarium en de niveau 1-bepalingen van de twee verplichte clusters 'vaste stoffen' en 'water'. Daarnaast moet de gemeente twee clusters selecteren waarvoor ze niveau 1 moet halen. Niveau 2 en niveau 3 gaan uiteraard verder dan niveau 1. Op niveau 3 moet een gemeente een concreet projectvoorstel voorleggen waarbij integratie, participatie en creativiteit centraal staan.

Meer informatie over de Samenwerkingsovereenkomst is te vinden op de website www.samenwerkingsovereenkomst.be, www.tandemweb.be en www.stip.ovam.be, en in het Tijdschrift Hoe|SO?.

1.2. DOELSTELLINGEN VAN HET INSTRUMENT

In de contracttekst worden vijf expliciete doelstellingen van het instrument opgesomd:

- de gemeentelijke milieubeleidsplanning ondersteunen;
- een stimulans bieden om een duurzaam lokaal milieubeleid op te zetten;
- voorzien in de verdere uitbouw van de eerstelijns milieuzorg;
- de milieudeskundigheid op gemeentelijk vlak consolideren of verhogen;
- de participatie van de bevolking in het gemeentelijke milieubeleid bevorderen.

Op basis van de interviews tijdens dit onderzoek, kunnen we de doelstellingen op een iets abstracter niveau tillen en herformuleren tot:

- het stimuleren van een basismilieubeleid voor zo veel mogelijk Vlaamse gemeenten;
- het aanmoedigen van voortrekkersgemeenten om een zo creatief mogelijk milieu- en duurzaamheidsbeleid uit te stippelen.

We kunnen aldus spreken van een 'tweesporenbeleid' of een beleid met twee snelheden, met een gedifferentieerde aanpak voor de groep voortrekkers en het grote peloton van gemeenten.

1.3. INHOUD VAN DE SAMENWERKINGS-OVEREENKOMST

De eerste vier hoofdstukken van de contracttekst van de Samenwerkingsovereenkomst handelen over de ondertekeningsmogelijkheden, het systeem met de drie niveaus, en de expliciete doelstellingen van het instrument (zie vorige paragraaf).

Hoofdstuk 5 van de contracttekst beschrijft de kern van de overeenkomst, namelijk de verbintenissen van de gemeenten. Het instrumentarium bevat de volgende bepalingen:

NIVEAU 1

- gemeentelijk milieujaarprogramma: de gemeenten dienen dit instrument te gebruiken voor de planning en de rapportering m.b.t. de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst;
- gemeentelijk milieubeleidsplan;
- organisatie van de gemeentelijke milieudienst;
- gemeentelijk toezicht op bedrijven van klasse 2 en 3;
- de gemeentelijke adviesraad voor milieu en natuur, die de gemeente adviseert over het milieu- en natuurbesluit;
- het gewestelijke MilieuManagement Informatiesysteem, met databanken over milieuvergunningen, milieuklachten, rioleringen en natuurvergunningen;
- gemeentelijk ambtelijk overleg met het oog op horizontale integratie: het gaat vooral om de diensten milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit, energie, landbouw, stedenbouw en de technische dienst;
- de inzet van milieu- en natuurwerkers;
- de mogelijkheid om te beschikken over een gesubsidieerde duurzaamheidsambtenaar.

NIVEAU 2

- de opmaak van een milieubarometer: een set van milieu-indicatoren die moet toelaten om de toestand van het milieu op te volgen;
- de verplichting om een duurzaamheidsambtenaar aan te stellen (afhankelijk van het inwonersaantal soms meerdere);
- bepalingen om de participatie van de burger te vergroten, zoals open milieuraden, wijkvergaderingen, burgerjury's ...

Naast dit instrumentarium bevat de overeenkomst de volgende acht clusters: hinder, mobiliteit, natuurlijke entiteiten, energie, water, vaste stoffen. Indien de gemeente vijf of meer clusters kiest, kan zij ook de cluster burgers en doelgroepen kiezen. De cluster gebiedsgericht beleid ten slotte, bestaat enkel op niveau 3.

In hoofdstuk 6 van de contracttekst worden de verplichtingen van het Vlaamse Gewest opgesomd. Daaronder valt ook de gedetailleerde subsidieregeling.

2. Concepten & methoden

In deze evaluatiestudie gebruikten we de volgende onderzoeksmethodieken:

- documentenanalyse van de belangrijkste documenten en websites;
- diepte-interviews: deze methodiek vormde het zwaartepunt van het evaluatieonderzoek. De geïnterviewden waren ambtenaren van dertig willekeurig geselecteerde maar geografisch verspreide gemeenten, van de vijf provincies, acht ambtenaren van de Vlaamse overheid, twee intercommunales, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu en de betrokken NGO's Tandem en SLA 21¹. In totaal interviewden we 89 personen, gespreid over 50 face-to-face interviews;
- participerende observatie: het onderzoeksteam woonde enkele relevante overlegvergaderingen bij;
- telefonische interviews met zes niet-deelnemende gemeenten.

Met diepte-interviews als belangrijkste methodiek is het niet mogelijk om algemeen representatieve uitspraken te doen (zoals bijvoorbeeld '35 % van de gemeenten vindt dat ...'). Men krijgt enkel een *aanwijzing* van 'de gemiddelde mening'. De grote kracht van diepte-interviews is dat de interviewer kan ingaan op de antwoorden van de respondent. Men krijgt verklaringen bij opinies, naast nuanceren en duiding, wat bij een kwantitatieve enquête onmogelijk is. Men kan knelpunten in beeld brengen, suggesties formuleren en standpunten weergeven.

¹ Tandem en SLA 21 zijn NGO-steunpunten die werden opgericht om een duurzaam lokaal milieubeleid te stimuleren. Ze hebben beide de taak de gemeenten te ondersteunen bij de Samenwerkingsovereenkomst.

3. Analyse

3.1. WERDEN DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIESTUDIE GEVOLGD?

We gingen na in welke mate de tekst van de Samenwerkingsovereenkomst tegemoet komt aan de knelpunten en aanbevelingen uit de evaluatie van het Milieuconvenant (2001). In dit deel van het hoofdstuk bekijken we enkel de tekst van de Samenwerkingsovereenkomst. Hoe de uitvoering van het instrument gebeurt en welke nieuwe knelpunten er ontstaan, behandelen we in 4 Evaluatie.

De overgrote meerderheid van de aanbevelingen uit de vorige evaluatiestudie hebben inderdaad geleid tot aanpassingen. We lichten er enkele uit:

- geen vage omschrijvingen meer in de tekst;
- de periode inkorten die het gewest nodig heeft om de individuele dossiers van de gemeenten te beoordelen en de subsidies uit te betalen;
- communicatie over de uitbetalingen verbeteren;
- meer personeel aanstellen op Vlaams niveau;
- de gemeenten meer ondersteuning bieden: betere helpdesk, meer en betere standaardformulieren en handleidingen, website ...;
- meer nadruk op horizontale integratie met aanverwante beleidsdomeinen (energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening, tewerkstelling);
- werken met niveaus: een laagdrempelig niveau voor de gemeenten die nog niet ver staan, gecombineerd met een ambitieus niveau voor de voortrekkersgemeenten.

Enkele andere aanbevelingen werden niet gevolgd. De belangrijkste betrof de timing: de Samenwerkingsovereenkomst ging al in vanaf 1 januari 2002, terwijl de uiteindelijke definitieve tekst pas eind december 2001 klaar was. De gemeenten kregen wel de tijd tot 1 juli 2002 om in te tekenen.

3.2. OORDEEL VAN DE GEMEENTEN

Een eerste mening, gedeeld door alle geïnterviewden, is dat de Samenwerkingsovereenkomst ontegensprekelijk een verbetering is ten opzichte van het Milieuconvenant. Een aantal, voornamelijk praktisch-organisatorische problemen die de gemeenten erg frustreerden, werden aangepakt, vooral door het inzetten van extra personeel op Vlaams niveau. De communicatie en de ondersteuning zijn eveneens verbeterd.

Toch is 'beter' nog geen synoniem van 'goed'. De ambtenaren van de gemeenten hadden heel wat bemerkingen. Dit is een beperkte selectie van de knelpunten volgens de gemeenten:

- te weinig aangepast aan de noden en capaciteiten van de kleine gemeenten;
- houdt te weinig rekening met de eigenheid van een gemeente (maatwerk nog onvoldoende);
- te weinig tijd gehad om te beslissen in het eerste jaar;

- creatieve ideeën en projecten die niet voldoen aan de voorwaarden van de Samenwerkingsovereenkomst verzeilen naar de achtergrond;
- grootsteden vinden dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun specifieke problematiek;
- te veel papierwerk.

De meeste gemeenten vonden de bepalingen van de Samenwerkingsovereenkomst in het algemeen wel haalbaar, maar ze klaagden het overmatige administratieve werk aan. De duidelijkheid van de teksten scoorde bij de gemeenten een 'voldoende'. Door de veelheid aan teksten (contracttekst, handleiding, toelichting en andere teksten) komt de duidelijkheid in het gedrang.

3.3. DEELNAME AAN DE SAMENWERKINGS-OVEREENKOMST

Op het ogenblik van de evaluatiestudie (eind 2003) namen 236 gemeenten deel aan de Samenwerkingsovereenkomst. In de interviews peilden we naar de motivering van de gemeenten om deel te nemen. We noteerden de volgende redenen (volgens afnemend aantal vermeldingen):

- de subsidies vormen niet de enige motivering, maar wel de belangrijkste;
- sommige gemeenten verklaarden dat ze niet zo veel bijkomende inspanningen moesten leveren om te kunnen deelnemen;
- sommige zagen deelname als een logische stap na deelname aan de voorafgaande convenants;
- het imago van de gemeente zou ook een rol spelen (geldt vooral voor de steden): men wil aan het gewest en de omringende gemeenten tonen dat men het meent met het milieubeleid;
- enkele gemeenten hadden een zeer gemotiveerde schepen van Leefmilieu, die de Samenwerkingsovereenkomst beschouwde als een manier om het college van burgemeester en schepenen te overtuigen om een ambitieus milieubeleid na te streven;
- enkele gemeenten haalden het inspelen op de toekomst aan als reden. Ze gaan ervan uit dat wat vandaag in de Samenwerkingsovereenkomst staat, morgen misschien wel bij decreet verplicht wordt. In dat geval hebben de niet-deelnemers een achterstand. De redenering wordt bevestigd door het voorbeeld van het gemeentelijke milieubeleidsplan, dat van 1997 t.e.m. 2002 deel uitmaakte van het gemeentelijke Milieuconvenant en later verplicht werd.

Ten slotte bevroegden we een zestal niet-deelnemende gemeenten over hun redenen om niet deel te nemen. Hoewel we niet kunnen veralgemenen, lijkt het erop dat vooral praktische problemen, zoals het gebrek aan tijd, middelen en personeel, de belangrijkste oorzaken vormen. Deze gemeenten vreesden de administratieve last die met de Samenwerkingsovereenkomst gepaard zou gaan en vinden dat de subsidies daar onvoldoende tegen opwegen. Uit andere interviews weten we dat enkele grote gemeenten (zelfs centrumsteden) niet meedoen omdat ze het strakke keurslijf van de Samen-

werkingsovereenkomst niet willen volgen. Zij vinden het voeren van een eigen beleid belangrijker dan het ontvangen van subsidies. In sommige gemeenten zou het gebrek aan een politiek draagvlak de reden zijn voor niet-deelname.

3.4. FINANCIËLE LUIK

De toenmalige minister van Leefmilieu is erin geslaagd om vanaf 2002 jaarlijks 32 miljoen euro te voorzien voor de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004. Dat betekent bijna een verdubbeling van het subsidiebedrag in vergelijking met het Milieuconvenant. De middelen komen voor het overgrote deel uit het MINA-fonds.

Hoewel niet alle gemeenten deze visie delen, is het nooit de bedoeling geweest van de Samenwerkingsovereenkomst om de lokale milieuwerking volledig te financieren. De voorziene subsidies in de Samenwerkingsovereenkomst dienen als *stimulus* voor het lokale milieubeleid van de gemeenten.

Met de Samenwerkingsovereenkomst kwam een einde aan het uitbetalen van voorschotten aan de gemeenten voor het louter ondertekenen van (delen van) het Milieuconvenant. Voortaan werden de voorschotten pas toegekend na de goedkeuring van de planning voor het komende jaar. In theorie kon het gewest die voorschotten achteraf ook nog terugvorderen, maar in de praktijk gebeurde dat niet.

Bijna alle respondenten waren het erover eens dat subsidies een goed instrument zijn om de doelstellingen van de Samenwerkingsovereenkomst te verwezenlijken. Uiteraard zijn alle gemeenten het er ook over eens dat het een goede zaak is dat het globale budget voor de overeenkomst sterk is verhoogd. Als (een deel van) de subsidies wegvallen, dan zou er op milieuvlak heel wat minder gebeuren in de gemeenten omwille van hun slechte financiële situatie.

3.5. COMMUNICATIE DOOR HET VLAAMSE GEWEST

Uit de evaluatie van het Milieuconvenant 1997-1999 en 2000-2001 was gebleken dat de communicatie van het Vlaamse Gewest naar de gemeenten op een aantal punten vatbaar was voor verbetering. Op basis van die aanbeveling heeft het gewest heel wat geïnvesteerd om de communicatie op te voeren en te verbeteren. Een belangrijke stap daarbij was de creatie van de website <http://www.samenwerkingsovereenkomst.be>. Je vindt er veel informatie: contracttekst, toelichting, handleiding, evaluatiewijzer, mededelingen per cluster of thema, praktische mededelingen, informatie over timing, procedure, rapportering en ondersteuning, concrete tips om bepaalde clusters aan te pakken, informatie over de ondertekening van (andere) gemeenten. Bovendien werd binnen het directoraat-generaal van AMINAL het Centraal Aanspreekpunt Lokale Overheden (CAPLO) opgericht. Deze cel verwijst de gemeenten door naar de relevante dienst of persoon.

Daarnaast is het aantal documenten dat voor de gemeenten wordt samengesteld, spectaculair gestegen (zie opsomming hierboven). Het voordeel is dat de gemeenten nu over meer informatie beschikken, het nadeel is dat hoofdzaken nu kunnen verdrinken in de massa aan informatie.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige evaluatiestudie is de aandacht voor een duidelijke communicatie in verband met uitbetaling, goedkeuring en afwijzing merkelijk gestegen.

Ten slotte organiseert het Vlaamse Gewest geregeld studiedagen waarop een aantal (knelpunt)thema's meer in detail worden toegelicht.

3.6. ONDERSTEUNING

De ondersteuning door het gewest bestaat in de eerste plaats uit de loketfunctie van CAPLO en van de individuele clusterverantwoordelijken. Gemeenten kunnen er met hun vragen terecht, zowel telefonisch als via e-mail. Daarnaast organiseert het gewest infodagen, vormingsdagen of workshops, meestal rond een bepaald thema uit de Samenwerkingsovereenkomst waarover onduidelijkheid bestaat. Verder kunnen we een aantal communicatiemiddelen vermelden, zoals de handleidingen, de evaluatiewijzer, de terreinbezoeken ... De meeste van die ondersteuningsinstrumenten kwamen al aan bod in de vorige paragraaf.

Het gewest is niet de enige actor die instaat voor de ondersteuning van de gemeenten. De provincies zijn een tweede overheidsniveau dat de gemeenten moet bijstaan bij de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst. Dat is zo voorzien in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies en het gewest. De provincies zijn vrij om te bepalen hoe zij die ondersteuningsfunctie concreet vorm geven. Zo is er in elke provincie een regiowerking met regionale of thematische aanspreekpunten en worden er op regelmatige tijdstippen overlegmomenten georganiseerd voor de milieu- en/of duurzaamheidsambtenaren van de gemeenten. Daarnaast nemen de provincies het initiatief om allerlei studiedagen en infosessies te organiseren.

Ten slotte heeft het Vlaamse Gewest ook de opdracht gegeven aan twee NGO-koepels, Tandem en SLA 21, om ondersteuning te bieden aan de gemeenten. Dat gebeurt vooral via nieuwsbrieven, studiedagen en brochures.

3.7. PLANNING EN RAPPORTAGE DOOR DE GEMEENTEN

Om de administratieve verplichtingen voor de gemeenten te beperken, besloot men om voor de planning en de rapportage door de gemeenten te werken met één enkel document, nl. het milieujaarprogramma. Het milieujaarprogramma (MJP) van een bepaald jaar bevat enerzijds het verslag van het gevoerde beleid van het jaar voordien (de rapportage over de uitvoering) en anderzijds een planning voor het betreffende jaar. Het MJP 2003 bijvoorbeeld bevat de planning voor het jaar 2003 en de rapportage betreffende het jaar 2002.

In alle bevroagde gemeenten bleek de milieu- en/of duurzaamheidsambtenaar de spilfiguur te zijn bij de opmaak van het milieujaarprogramma. Een MJP bestaat uit drie luiken: visie, acties en middelen. In het luik 'visie' moeten de gemeenten hun doelstellingen en beleid voor de desbetreffende cluster duidelijk maken. Indien de gemeente beschikt over een milieubeleidsplan volstaat het voor het luik 'visie' om daarnaar te verwijzen. Het luik 'acties' moet de hoofdmoot vormen van het milieujaarprogramma. Ten slotte geeft de gemeente in het MJP ook een overzicht van de ingezette middelen.

3.8. EVALUATIES DOOR HET GEWEST

We bedoelen hier de evaluaties die het gewest maakt van elke individuele gemeente, ter ondersteuning van de beslissing om de subsidies al dan niet uit te betalen. De evaluaties gebeuren op basis van het gemeentelijke milieujaarprogramma. Concreet verloopt de procedure als volgt:

- het centrale aanspreekpunt verdeelt de binnengekomen MJP's over de verschillende clusters;
- de clusterverantwoordelijken brengen een advies uit over de plannen die hun cluster aanbelangen en geven dat door aan CAPLO;
- CAPLO verwerkt de adviezen en bezorgt een globaal advies aan de gemeenten, steden en provincies;
- de procedure van beoordeling voorziet in een tweede ronde van beoordeling indien er nog informatie ontbreekt. Daarvoor geldt dezelfde werkwijze als voor de eerste ronde;
- een *arbitragecommissie* buigt zich over de gemaakte evaluaties en adviseert de minister;
- de minister neemt een beslissing onder meer op basis van het advies van de arbitragecommissie;
- op basis van de beoordeling door de clusterverantwoordelijken worden de financiële middelen berekend en vastgelegd.

De arbitragecommissie verdient verdere uitleg. De commissie bestaat uit de volgende leden:

- een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Leefmilieu;
- twee vertegenwoordigers van de administratie;
- een vertegenwoordiger van VVSG;
- een in consensus gecoöpteerde voorzitter.

De arbitragecommissie beslist in de praktijk enkel over eventuele *collectieve uitzonderingen of versoepelingen*. De commissie staat die aan de gemeenten toe indien er voldoende redelijke argumenten zijn. Op die manier kunnen gemeenten, die volgens de letter van het contract niet in regel zijn, toch subsidies krijgen.

3.9. ROL VAN DE LOKALE POLITIEK

Het bestaan van een politiek draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde Samenwerkingsovereenkomst. Vooral de schepen van Leefmilieu is erg belangrijk: hij/zij moet niet alleen achter de toetreding staan, maar hij/zij moet ook in staat zijn om de collega's én de gemeenteraad mee achter het project te krijgen. Uit onze interviews is gebleken dat in de meeste gevallen de milieuschepen wel degelijk achter het principe en de modaliteiten van de Samenwerkingsovereenkomst staat. In de meeste gevallen zijn de andere schepenen niet tegen maar ook niet enthousiast. Voor alle schepenen spelen de subsidies (uiteraard) een bijzonder belangrijke rol. Zonder de subsidies zou het onmogelijk zijn om bij het ganse schepencollege een politiek draagvlak voor de overeenkomst te bekomen.

3.10. DUURZAAMHEID

De titel van de overeenkomst 'Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling' maakt al duidelijk dat duurzame ontwikkeling een belangrijk onderdeel uitmaakt van de Samenwerkingsovereenkomst. Een van de vijf hoofddoelstellingen van het instrument is het stimuleren van een 'duurzaam lokaal milieubeleid'. Aan die doelstellingen worden ook de vijf belangrijkste duurzame ontwikkelingsprincipes toegevoegd². Toch is aan duurzame ontwikkeling geen aparte cluster gewijd. De duurzame ontwikkelingsbepalingen zijn in de tekst van de overeenkomst gespreid over het instrumentarium en alle clusters. Met die keuze werd het belang van horizontale integratie in het kader van duurzame ontwikkeling erkend. Een extra bevestiging is de opname van een cluster 'mobiliteit' en een cluster 'energie' in de Samenwerkingsovereenkomst 'milieu'.

De overeenkomst voorziet in het instrumentarium in de aanstelling van een gemeentelijke duurzaamheidsambtenaar, het ontwikkelen van een duurzaamheidstoets, lokale participatie en geïntegreerd beleid. In de clusters is er onder andere sprake van DULO-waterplannen, duurzaam energiebeleid, integratie tussen milieu en mobiliteit en tussen ruimtelijke ordening en milieu, duurzaam geëxploiteerd hout ...

² Het gaat om het voorkomingsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het stand-still-principe en het beginsel van 'de vervuiler betaalt' (art. 4.2 van de Samenwerkingsovereenkomst).

4. Evaluatie

In de evaluatie van 2000 (Bachus et al., 2001) werd het instrument convenant gekarakteriseerd. De analyse gaat ook op voor de Samenwerkingsovereenkomst. We stelden dat het instrument deels als een *samenwerkingsinstrument* en deels als een *structurerend instrument* kan worden beschouwd. Het verschil tussen die twee ligt vooral in de doelstellingen. In het samenwerkingsgedeelte van de Samenwerkingsovereenkomst gaat het over echte *milieudoelstellingen*, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit of de preventie van afval. De belangrijkste doelstelling in het structurerende gedeelte is *het ondersteunen van het lokale milieubeleid*. Hoewel het evident is dat de bepalingen voor water, vaste stoffen, mobiliteit, energie enz. als doel hebben de milieutoestand te verbeteren, wordt er geen expliciete aandacht aan besteed bij de doelstellingen (1 Situering). Alle opgesomde doelstellingen

zijn van 'structurerende' aard. Het zijn dan ook die structurerende doelstellingen die we in deze studie evalueren. De milieueffectiviteit van de Samenwerkingsovereenkomst is bijgevolg niet onderzocht. De evaluatie betreft vooral de *uitvoering* van het beleid.

Bij de evaluatie hebben we ons geconcentreerd op de outputeffecten, omdat ook de doelstellingen van het instrument betrekking hebben op de output. In die zin hebben we met deze studie ook de *institutionele effectiviteit* beoordeeld, 'de mate waarin het beleid heeft geleid tot het halen van de outputdoelstellingen' (Gysen & Bachus, 2003).

Praktisch betekent dat dat we voor de meeste van de in 3 Analyse behandelde thema's, een beoordeling zullen geven. Een eerste algemeen oordeel is alvast dat de aanbevelingen van de evaluatiestudie over het Milieuconvenant goed gevolgd zijn. De nieuwe teksten zijn veel duidelijker en ook het ambitieniveau is gestegen. In wat volgt gaan we in op de sterke en zwakke kanten van de praktische uitvoering van het instrument. We geven telkens de belangrijkste aanbevelingen. De meer specifieke, soms zeer technische aanbevelingen hebben we meestal niet opgenomen.

4.1. DEELNAME DOOR DE GEMEENTEN

Op het eerste gezicht lijkt de deelname van 236 gemeenten (ruim driekwart van het totale aantal) een goed resultaat. Hier staat echter tegenover dat de deelname in de vorige twee fasen hoger lag: 294 gemeenten voor het Milieuconvenant 1992-1996 en 284 gemeenten voor het Milieuconvenant 1997-1999 en 2000-2001. Aangezien er geen deelnamecijfers werden vooropgesteld, is het moeilijk om te spreken van een goed of een slecht resultaat. Wel is het zo dat de doelgroep van de gemeenten kan worden onderverdeeld in twee groepen: enerzijds de 'voortrekkersgemeenten', die vaak (maar niet altijd!) eerder groot zijn en die een grote bestuurskracht hebben (personeel, sterke administratie ...) en anderzijds 'het grote peloton' van gemeenten, die meestal kleiner zijn, minder bestuurskracht hebben, en in sommige gevallen achterblijvers zijn. In principe is het nodig om volgens groep een gedifferentieerd beleid te voeren. Met het mechanisme van de niveaus in de Samenwerkingsovereenkomst heeft het gewest getracht om beide groepen te vatten in één instrument. Gezien het verminderde deelnemersaantal is die doelstelling blijkbaar niet helemaal gehaald: bij de overgang van het Milieuconvenant naar de Samenwerkingsovereenkomst hebben er enkele tientallen gemeenten afgehaakt. Zij deden dat omwille van hun beperktere administratieve capaciteiten, het strakke keurslijf van de Samenwerkingsovereenkomst of omwille van politieke redenen.

We kunnen stellen dat er een kloof ontstaat tussen enerzijds de grote gemeenten met een sterk uitgebouwde administratie en milieudienst en anderzijds de kleine gemeenten met een kleinere administratieve draagkracht en een minder uitgebouwde milieudienst.

Aanbevelingen

- Uitgebreide wetenschappelijke bevraging organiseren van de niet-deelnemende gemeenten om de motieven en precieze knelpunten in kaart te brengen.
- De geplande wetenschappelijke studie over de belasting, het takenpakket en de administratieve draagkracht van de Vlaamse gemeenten snel laten uitvoeren.
- Zwakkere gemeenten actief ondersteunen bij hun basismilieubeleid.
- Specifiek groeibeleid voeren gericht op de niet-ondertekenende gemeenten.

4.2. FINANCIËLE LUIK

Iedereen is het erover eens dat subsidies een goed instrument zijn en dat het een goede zaak is dat het budget voor de Samenwerkingsovereenkomst aanzienlijk verhoogd is.

Daarnaast noteerden we toch ook verschillende financiële knelpunten:

- De Samenwerkingsovereenkomst is (in theorie) een 'alles-of-niets-mechanisme'. Als een gemeente een bepaald criterium niet haalt, dan ontvangt ze geen subsidies. Vooral voor kleine gemeenten is dat een zware afstraffing. Vroeger, bij het Milieu-convenant, mocht een gemeente dan toch het voorschot op de subsidies houden. Als een gemeente nu één steek laat vallen, beantwoordt ze strikt genomen niet meer aan de voorwaarden om subsidies te krijgen³. Daarom is de mogelijkheid tot deliberatie zo belangrijk (zie arbitragecommissie in 3.8 Evaluaties door het gewest). Het feit dat die mogelijkheid bestaat is positief maar jammer genoeg is het systeem van de ex-post-arbitrage onvoorspelbaar en niet transparant.
- Volgens de gemeenten gaat het grootste deel van de subsidies op aan de personeelskost veroorzaakt door de administratieve verplichtingen in verband met de overeenkomst en blijven er te weinig tijd en middelen over voor de realisaties op het terrein.
- De gemeenten waren van oordeel dat het bestaande systeem van prefinanciering niet werkbaar is en ze vragen reeds een uitbetaling bij ondertekening. Wij zijn echter van oordeel dat de uitbetaling van een voorschot het best gekoppeld kan blijven aan een bepaalde vorm van evaluatie. Zo niet zullen er gemeenten zijn die na het ontvangen van het voorschot, hun verbintenissen 'vergeten'.
- De subsidiëring van de duurzaamheidsambtenaren vormt een probleem omdat gemeenten in bepaalde gevallen slechts financiering krijgen voor een ambtenaar van niveau B, terwijl ze eigenlijk een van niveau A willen aanwerven of dat reeds gedaan hebben. Bovendien zorgt het gebrek aan werkzekerheid ervoor dat het moeilijk is om bekwame kandidaten te vinden en te houden. Omwille van het hoge verloop worden acties soms niet opgestart of afgewerkt.
- In tegenstelling tot voor de meeste andere clusters, is er voor de cluster 'vaste stoffen' geen minimumsubsidie vastgelegd maar enkel een bedrag per inwoner. Daardoor wordt deze cluster extra moeilijk voor de kleine gemeenten.

³ Eerder gaven we al aan dat dit alles-of-niets-principe vooral in theorie bestaat; in de praktijk wordt er pragmatisch mee omgesprongen.

Aanbevelingen

- Meer keuzemogelijkheden inbouwen in de uit te voeren acties, naar het model van de cluster mobiliteit. Het gewest kan een grondige doorlichting van de contracttekst uitvoeren op zoek naar passages waarin meer flexibiliteit kan worden ingevoerd.
- Het systeem van de uitbetalingen flexibiliseren. Zo kan men bijvoorbeeld werken met een puntensysteem of het model hanteren uit de optie 7 van het Milieuconvenant 1999-2001, waarbij een trapsgewijze subsidiëring bestaat.
- Een minimumbedrag vastleggen voor de cluster vaste stoffen.

4.3. COMMUNICATIE EN ONDERSTEUNING

Volgens de gemeenten zijn de contracttekst, de handleiding en de toelichting te academisch en te complex geschreven. Bovendien zouden niet alle verplichtingen in de juiste tekst (de contracttekst) staan.

Zowel de gemeenten als het gewest vinden dat het andere overheidsniveau te weinig voeling heeft met hun situatie en het wederzijdse onbegrip is dan ook redelijk groot.

Aanbevelingen

- De drie documenten nalezen en vereenvoudigen qua taalgebruik. Overbodige passages (vooral in de contracttekst) en overlappingen schrappen.
- Vanaf 2004 de nieuwe verplichte bepalingen in één keer toevoegen, liefst op het moment dat de gemeenten moeten beslissen om terug toe te treden. Dat gaat het best gepaard met een uitgebreide informatiecampaignede waarbij het gewest benadrukt dat enkel de contracttekst verplichtingen bevat.
- Meer terreinbezoeken. In 2003 is CAPLO al begonnen met een aantal terreinbezoeken tot tevredenheid van alle partijen. We raden een verdere intensifiëring aan.
- Meer praktijkvoorbeelden verspreiden en een 'internetforum' opzetten als onderdeel van de website van de Samenwerkingsovereenkomst.
- Meer informele en directe contacten onderhouden met de gemeenten.
- Werken aan de negatieve perceptie bij de gemeenten, vooral door veel te communiceren.

Belangrijk is dat het gewest niet de enige actor is die moet werken aan de negatieve perceptie van de gemeenten. Andere instanties en organisaties moeten zeker hun steentje bijdragen. De provincies en VVSG kunnen daarin een belangrijke rol spelen.

De ondersteuning van de NGO-steunpunten Tandem en SLA 21 vindt men verwarrend.

Aanbevelingen

- Duidelijkheid scheppen in verband met de taakstelling van de NGO-steunpunten.
- Samenwerking en integratie tussen de NGO-steunpunten bevorderen.

4.4. RAPPORTERING EN EVALUATIE

De meeste gemeenten waren principieel akkoord met de procedure van het indienen van een eerste versie van het milieujaarprogramma, waarop ze dan feedback krijgen en waarna ze aanpassingen en correcties kunnen uitvoeren. Toch vonden ze het een probleem dat die aanpassingen meestal in de moeilijke zomerperiode moeten gebeuren. De timing zou beter moeten aansluiten bij de gemeentelijke begroting.

Uit het onderzoek bleek dat de mening van de gemeenten en die van het gewest over de administratieve last sterk uiteenliep. De gemeenten bestempelden de papierberg als het belangrijkste knelpunt. De tijd nodig om het milieujaarprogramma op te stellen, zouden de gemeenten liever spenderen aan acties op het terrein, die nu door de administratieve rompslomp in het gedrang komen. De gewestelijke ambtenaren zijn het met die kritiek niet eens en stellen dat de gemeenten meer rapporteren dan nodig. In ieder geval is het zo dat nog tijdens de loop van het onderzoek een beknopte toelichting werd opgesteld per cluster over wat de gemeenten nu wel of niet moeten rapporteren.

De gewestelijke ambtenaren hebben meer begrip voor de kritiek van de gemeenten dat het rapportagesysteem te weinig flexibel is in vergelijking met het Milieuconvenant. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld maar een keer per jaar meedelen wat hun plannen zijn. Zo kunnen ze moeilijk inspelen op onverwachte omstandigheden. De vrij formele evaluaties door het gewest zorgen er bovendien voor dat gemeenten op veilig spelen en niet ingaan op bepaalde kansen omwille van het risico van niet-uitbetaling van de subsidie.

Op verschillende vlakken zijn er overlappingen waardoor de gemeenten dubbel werk moeten leveren. In het MJP zijn er overlappingen tussen de verschillende clusters, het MJP zelf overlapt met andere plannings die de gemeente moet opstellen, en sommige gegevens in het MJP overlappen met andere meldingen van milieugegevens aan de Vlaamse overheid. Het gewest bevestigt dat er overlappingen zijn, maar geeft aan dat het volstaat om te verwijzen waardoor dubbel werk vermeden kan worden. Verscheidene gemeenten hadden dat echter niet goed begrepen.

De gemeenten zijn ook ontevreden over het feit dat de evaluaties door de clusterverantwoordelijken niet altijd even eenvormig gebeuren bij gebrek aan duidelijke afspraken.

De meeste gemeenten signaleren de papieren evaluaties als knelpunt. Gemeenten worden niet beoordeeld op hun resultaten op het terrein, maar wel op hun milieujaarprogramma. Dat systeem heeft een aantal nadelen:

- een gemeente kan bepaalde ondernomen acties 'aandikken' om te voldoen aan de vereisten;

- sommige gemeenten concentreren zich meer op de rapportering over de planning en de uitgevoerde acties dan op de acties op het terrein, die het risico lopen om verwaarloosd te worden;
- gemeentelijke ambtenaren moeten zo veel tijd steken in het opstellen van het milieujaarprogramma dat ze te weinig tijd overhouden voor acties op het terrein en om creatief na te denken over het beleid;
- ook de administratieve last voor het gewest valt niet te onderschatten: ruim 230 dossiers in de eerste evaluatieronde, niet veel minder in de tweede ronde.

De nadruk ligt volledig op de 'output' van het beleid (papieren realisaties), terwijl de uiteindelijke bedoeling van de Samenwerkingsovereenkomst en het lokale milieubeleiden erin bestaat de toestand van het lokale milieu te verbeteren. De papieren realisaties geven helemaal geen garantie op een effectieve verbetering van de milieutoestand. Dat probleem is echter moeilijk op te lossen. Sommigen suggereerden om de evaluaties te baseren op een bezoek van een 'visitatiecommissie'⁴ zodat de gemeente haar specifieke situatie beter kan duiden. Jammer genoeg is het praktisch niet haalbaar om bij alle gemeenten een plaatsbezoek af te leggen. Wel herhalen we hier de eerder genoemde aanbeveling om meer plaatsbezoeken af te leggen. Dat hoeft niet noodzakelijk in het kader van de evaluaties te gebeuren. De ervaring leert dat de plaatsbezoeken het wederzijdse begrip tussen gemeenten en gewest gevoelig kunnen verbeteren.

Aanbevelingen

- Overlappingsen wegwerken, bijvoorbeeld:
 - door de rapporteringsplicht voor huishoudelijke afvalstoffen te koppelen aan het milieujaarprogramma, opdat de gemeenten die gegevens maar eenmaal moeten opsturen;
 - door werk te maken van de afstemming van de DULO-waterplannen (uit de Samenwerkingsovereenkomst) met de deelbekkenbeheerplannen (uit het Decreet Integraal Waterbeheer).
- Afspraken maken tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten omtrent het 'gefocusst rapporteren'.
- Afspraken tussen de clusterverantwoordelijken over de evaluatie, het formaliseren en aan de gemeenten communiceren opdat de evaluatiecriteria transparanter worden.
- Om het probleem van de ongelukkige timing op te lossen, hebben de onderzoekers een concreet voorstel voor een nieuwe timing opgesteld. Daardoor zou de overeenkomst behoorlijk veranderen. Omdat het voorstel vrij technisch en gedetailleerd is, nemen we het niet op in dit hoofdstuk, maar verwijzen we naar het eindrapport.

⁴ De 'visitatiecommissie' bestaat uit vertegenwoordigers van het Aanspreekpunt. De rol van de visitatiecommissie is om aanvullend op de evaluaties op papier ook een aantal projecten en initiatieven op het terrein te gaan bekijken. De visitatiecommissie kan niet sanctioneren. De visitatiecommissie heeft wel een evaluerende bevoegdheid bij gemeenten die nieuw intekenen. Het eerste opzet is dan ook om de dialoog tussen het gewest en de lokale besturen op een meer 'informele' manier te versterken.

4.5. HET POLITIEKE DRAAGVLAK

Hoewel uit het onderzoek is gebleken dat het nog niet zo slecht gesteld is met het lokale politieke draagvlak voor de Samenwerkingsovereenkomst, stelden we toch vast dat er behoefte is aan communicatie op maat van de schepen van Leefmilieu.

Aanbeveling

Communiceren met de schepen van Leefmilieu over de belangrijkste principes van de overeenkomst, de subsidieregeling, de criteria om te kiezen op welk niveau de gemeente intekent, tips om collega-schepenen te overtuigen en om milieu én de Samenwerkingsovereenkomst hoger op de gemeentelijke agenda te krijgen ...

4.6. DUURZAAM LOKAAL MILIEUBELEID

De Samenwerkingsovereenkomst is een baanbrekend beleidsinstrument omwille van de bruggen die het legt met aanverwante beleidsdomeinen, zoals mobiliteit en energie. Toch gaat die integratie nog niet zo ver dat ook de budgetten van die andere beleidsdomeinen worden gedeeld.

De gemeenten reageren verschillend op de impuls tot meer horizontale samenwerking. Een aantal gemeenten maken vorderingen, maar dat is sterk afhankelijk van de betrokken personen. Algemeen heerst de indruk dat de jongere generatie ambtenaren meer openstaat voor integratie, maar dat de oudere generatie vaak zit vastgeroest in een bepaalde functie. De jobonzekerheid voor de duurzaamheidsambtenaar blijkt een heikel punt te zijn voor de gemeenten. Dat heeft te maken met het feit dat de financiële garantie voor de continuïteit van de Samenwerkingsovereenkomst maar per drie jaar gegeven kan worden. Ten slotte wordt de participatie van de burger aan de Samenwerkingsovereenkomst voornamelijk geregeld via de milieuraad. Daarnaast is de burger weinig betrokken bij de overeenkomst.

Aanbevelingen

- Decretaal verankeren van de duurzaamheidsambtenaar.
- Actief ondersteunen van de gemeenten met betrekking tot horizontale integratie, bijvoorbeeld door een ervaringsgerichte opleiding over competenties ter bevordering van samenwerking.
- Participatie bevorderen door capaciteitsopbouw, actieve individuele ondersteuning en de creatie van goede voorbeelden.

4.7. WAT MET DE SAMENWERKINGS- OVEREENKOMST NA 2007?

Deze evaluatiestudie is erop gericht informatie aan te reiken voor de tweede driejarige termijn van de huidige Samenwerkingsovereenkomst. Toch leek het ons belangrijk om uit de drie generaties van Milieuconvenant en Samenwerkingsovereenkomst ook lessen te trekken voor de ontwikkeling van een eventuele opvolger na 2007.

Een eerste les uit het beleidsproces dat heeft geleid tot de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst vanaf 2002, is dat de gemeenten de nieuwe contracttekst op tijd moeten krijgen en dat ze over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om te beslissen of en in welke mate zij eraan wensen deel te nemen. Een tweede les is dat een eventuele evaluatiestudie in een volgende fase vroeger van start moet kunnen gaan. Deze opmerking kunnen we veralgemenen naar 'het tijdig opstarten van het beleidsvoorbereidings- en beleidsvormingsproces'. In het eindrapport wordt een gedetailleerde planning voor dat beleidsproces voorgesteld (Bachus et al., 2004). Dat proces zou het best al starten in augustus 2005, opdat een opvolger van de Samenwerkingsovereenkomst op 1 januari 2008 van start zou kunnen gaan. Het is belangrijk dat alle nodige administraties, kabinetten en stakeholders van in het begin bij het proces worden betrokken. Dat is de enige manier om de horizontale integratie ook tot het niveau van gedeelde budgetten te brengen. In dat verband is het zeker zinvol om, bij wijze van kleine vooronderzoeken, de integratie van de Samenwerkingsovereenkomst met het Mobiliteitsconvenant, het Ontwikkelingssamenwerkingsconvenant en de werking in de beleidssector ruimtelijke ordening te evalueren.

5. Conclusies en aanbevelingen

Deze evaluatiestudie heeft duidelijk gemaakt dat de Samenwerkingsovereenkomst een stap vooruit is ten opzichte van de milieuconvenants uit de periode 1992-2001. Enkele knelpunten uit de convenantperiode zijn weggewerkt maar een aantal andere zijn gebleven. Na de grote verandering die het instrument onderging sinds 2002 zijn er een aantal nieuwe problemen bijgekomen. Met dit onderzoek hebben we getracht om die problemen zo goed mogelijk in kaart te brengen en hebben we aanbevelingen geformuleerd om de knelpunten weg te werken.

We formuleerden aanbevelingen die betrekking hadden op de relatie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten: het gewest zou meer aandacht mogen besteden aan de groep van de zwakkere gemeenten. Daarnaast moeten beide partijen meer proberen om direct met elkaar te communiceren en moeten de gewestelijke ambtenaren meer terreinbezoeken organiseren en meer praktijkvoorbeelden communiceren. Ook het opzetten van een internetforum kan interessant zijn.

Een aantal zaken zouden duidelijker moeten worden gesteld voor de gemeenten. De contracttekst, de toelichting en de handleiding moeten beter op elkaar worden afgestemd en waar mogelijk worden afgeslankt. Er moeten meer keuzemogelijkheden voor de

gemeenten komen. Daarnaast moeten de evaluaties door de clusterverantwoordelijken zo eenvormig mogelijk gebeuren.

Ondertussen moet men blijven zoeken naar een manier om de bestaande procedures te vereenvoudigen.

Ten slotte kan men proberen om het draagvlak bij de lokale politici te vergroten, moeten er inspanningen geleverd worden om de milieudienst te verankeren in alle gemeenten, en moet men bekijken of het mogelijk is om het systeem van uitbetalingen flexibeler te maken.

Ondanks deze verbeterpunten is het duidelijk dat het Vlaamse Gewest een grote inspanning heeft geleverd om de uitvoering van dit ambitieuze milieubeleidsinstrument op een correcte en kwalitatieve manier te organiseren. Dat is belangrijk, want een instrument zoals de Samenwerkingsovereenkomst staat of valt met de medewerking van en het draagvlak bij de doelgroep, de gemeentelijke administraties en politici. Het gros van de zwakkere punten van de beleidsuitvoering is de laatste twee jaren al weggewerkt, maar de uitdaging voor de toekomst is om de lokale besturen daarvan ook te overtuigen.

BELEIDSREACTIE

Katleen De Paepe, CAPLO, AMINAL

In de volgende paragrafen beschrijven we welk beleidsgevolg werd gegeven aan de suggesties uit de evaluatiestudie. De aanbevelingen die uit deze studie naar voor kwamen, vormden een van de drie sporen op basis waarvan de Samenwerkingsovereenkomst begin 2004 werd bijgestuurd. Naast deze evaluatiestudie werden suggesties voor bijsturing gevraagd aan VVSG, de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) en de verschillende NGO's. Ook werd de overeenkomst door het gewest geëvalueerd. De resultaten van de drie sporen vormden de basis voor de bijsturing die begin 2004 van start ging. Via overleg met de gemeenten, de provincies en de NGO's werden de teksten van de samenwerkingsovereenkomsten concreet aangepast voor de periode 2005-2007.

1. Deelname door de gemeenten

Uit de analyse bleek dat het aantal intekeningen bij de Samenwerkingsovereenkomst lager ligt dan bij de vroegere milieuconvenants 1997-1999 en 2000-2001. Het aantal gemeenten dat effectief de milieuconvenants heeft uitgevoerd, ligt dan weer lager dan het aantal gemeenten dat de Samenwerkingsovereenkomst uitvoert. Bij de Samenwerkingsovereenkomst volstond immers niet langer een handtekening om in te tekenen, maar werd meteen ook een uitgewerkte planning gevraagd. Daardoor voerden uiteindelijk zowel relatief als absoluut meer gemeenten de Samenwerkingsovereenkomst uit in vergelijking met de vroegere milieuconve-

nants. Zo werd slechts 73 % (85 %) van de vastgelegde middelen voor de basisovereenkomst van het Milieuconvenant 1997-1999 (2000-2001) ook effectief uitbetaald. Voor de meeste opties lag dat percentage nog een stuk lager. Pas na gunstige evaluatie worden effectief de nodige middelen voorzien, maar voor 2002 kregen bijvoorbeeld slechts vijf gemeenten geen gunstige evaluatie voor niveau 1.

Ondanks die stijgende tendens is er nog altijd een redelijk grote groep die niet intekende op de Samenwerkingsovereenkomst. Die groep verdient dan ook extra aandacht. Er werd telefonisch gepeild bij een aantal gemeenten naar de oorzaken van niet-deelname en de visitatiecommissie bezocht bij een paar gemeenten om hun niet-deelname te bespreken. Het blijkt vooral om kleine gemeenten te gaan en voor hen werd de instapdrempel verlaagd. De visitatiecommissie bespreekt met de gemeenten die nieuw intekenen hun beslissing.

Een belangrijk aandachtspunt bij de bijsturing van de Samenwerkingsovereenkomst was een actiever ondersteuning van de zwakkere gemeenten. Zowel in het kader van de samenwerking met de provincies als met de NGO's wordt daar expliciet aandacht aan besteed.

De geplande wetenschappelijke studie over de belasting, het takenpakket en de administratieve draagkracht van de Vlaamse

gemeenten zal worden opgenomen in het TWOL-programma 2006 (Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu).

2. Financieel luik

Het inbouwen van meer keuzemogelijkheden bij de acties was een algemeen principe bij de bijsturing van de overeenkomst. Zo kunnen lokale overheden hun acties vaak volledig vrij kiezen (op basis van niet-limitatieve lijsten), zo werd de keuzemogelijkheid groter (bv. sensibilisatie rond afvalpreventie in de cluster vaste stoffen, en stof en rookhinder in de cluster hinder) en werd een extra indiendatum voorzien waardoor meer acties in aanmerking komen (cluster natuurlijke entiteiten).

De aanbeveling om het systeem nog meer te flexibiliseren, werd niet weerhouden. De Samenwerkingsovereenkomst is door haar opbouw (verschillende niveaus, meerdere clusters met diverse inhoud) immers al een heel flexibel en divers samengesteld financieringsmechanisme. Het nog flexibeler maken van het mechanisme zou de financiële opvolging te zeer bemoeilijken.

De aanbeveling om een minimumbedrag vast te leggen voor de cluster vaste stoffen werd wel weerhouden. Het minimumbedrag werd vastgelegd op 10 000 euro per gemeente per jaar. Dit werd in het instrumentarium opgenomen.

3. Communicatie en ondersteuning

De toelichting als achtergronddocument bij de overeenkomst werd geschrapt. Daardoor blijven slechts twee documenten over: een contracttekst met de verbintenissen en een handleiding met achtergrondinformatie en hulpmiddelen. Zoals aanbevolen, werden die teksten vereenvoudigd en verduidelijkt waar mogelijk. Zo werd enkel wat relevant is voor evaluatie behouden en werden bijvoorbeeld de algemene en clusterspecifieke doelstellingen en overlappingen geschrapt. De bijgestuurde overeenkomst werd tijdens informatierondes in elke provincie toegelicht.

Met het oog op een betere communicatie werden een aantal communicatie-instrumenten verder uitgewerkt: de website werd aangepast, de handleiding werd meer laagdrempelig en gebruiksvriendelijker uitgewerkt, specifieke mailings herinneren de gemeenten aan belangrijke data e.d. Verder is er ook het MILO, het overleg per cluster met de provinciale aanspreekpunten, VVSG en het tijdschrift Hoe|SO?. Directe en informele contacten onderhouden is een heel belangrijk aandachtspunt. Er wordt in de mate van het mogelijke tijd voor vrijgemaakt. In de bijgestuurde overeenkomsten met de NGO-steunpunten was duidelijke communi-

catie over hun taakstelling een belangrijk aandachtspunt. In die overeenkomsten werden actiepunten opgenomen die de samenwerking tussen de NGO-steunpunten moeten bevorderen (bv. het voeren van gezamenlijke communicatie met de doelgroep lokale overheden). De ondersteuning van de gemeenten door de provincies werd meer in detail omschreven in de provinciale samenwerkingsovereenkomst.

4. Rapportering en evaluatie

Overlappingsen in gemeentelijke rapporteringen werden weggevoerd (bv. rapporteringsplicht inzake huishoudelijke afvalstoffen en de afstemming op het Decreet Integraal Waterbeheer voor wat betreft de DULO-waterplannen). Achteraan elke cluster werd een overzicht toegevoegd van wat een gemeente dient op te nemen in haar milieujaarprogramma.

De evaluatie gebeurt op basis van de tekst van de overeenkomst. Indien bijkomende afspraken over een onderdeel van de Samenwerkingsovereenkomst nodig blijken, worden die in overleg met de doelgroep uitgewerkt en gecommuniceerd. Los daarvan was er aandacht voor een eenvormigere stijl van evalueren voor de verschillende clusters. De verschillende evaluatieschema's werden besproken met de doelgroep en uiteindelijk werd de timing van evaluatie in overleg met de doelgroep licht aangepast.

5. Politiek draagvlak

Uit de evaluatiestudie bleek de behoefte aan communicatie op maat van de schepen van Leefmilieu. Het college van burgemeester en schepenen werd in verband met de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst aangeschreven en in de tekst werden de belangrijkste principes van de overeenkomst opgenomen. Ook werd aan de provincies gevraagd om de schepenen uit te nodigen op de toelichting over de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst.

6. Duurzaam lokaal milieubeleid

De duurzaamheidsambtenaar werd nog niet decretaal verankerd. In het kader van de verschillende onderdelen van de Samenwerkingsovereenkomst worden gemeenten gestimuleerd om linken te leggen tussen verschillende beleidsdomeinen. Op workshops komen vaardigheden ter bevordering van horizontale samenwerking aan bod. De Vlaamse overheid biedt in de mate van het mogelijke een actieve individuele ondersteuning van de gemeenten. Voorbeelden zijn: individuele evaluatie, telefonische dienstverlening, briefwisseling e.d. Er wordt een verdere actieve ondersteuning gevraagd aan de provincies en de NGO's.

REFERENTIES

- AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling (Contracttekst 2002-2004).
- AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Handleiding.
- AMINAL (2001) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Toelichting.
- AMINAL (2004) Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest - Gemeenten. Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling (Contracttekst 2005-2007). Zie ook <http://www.samenwerkingsovereenkomst.be> voor alle gerelateerde documenten.
- Bachus K., Vandeputte M., Sepelie R., Vangeebergen B., Deraedt B., Mazijn B. & Van Assche J. (2004) Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst, HIVA, Leuven.
- Bachus K. et al. (2001) Evaluatie van het gemeentelijk en provinciaal Milieuconvenant met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002, HIVA, Leuven.
- Gysen J., Bachus K. (2003) Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen-Leuven.

LECTOREN

- Veerle Beyst, APS, Departement AZF
- Katleen De Paepe, Directoraat-Generaal, AMINAL
- Bart De Peuter, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven
- Lieve De Roeck, VMM
- Joris De Smedt, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven
- Anne Mie Draye, Departement Economie en Rechten, Universiteit Hasselt
- Kristof Geeraerts, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UA
- Kathy Haustraete, VMM
- Johan Peymen, NARA, Instituut voor Natuurbehoud
- Lydia Putseys, OVAM
- Kim Rienckens, Provinciebestuur Oost-Vlaanderen
- Eric Roelands, Gemeente Opwijk
- Mieke Suykerbuyk, Sectie Lucht, AMINAL
- Dirk Uyttendaele, Secretariaat, MiNa-Raad
- Hilde Van Look, Provinciaal Instituut voor Hygiëne
- Luc Vanacker, OVAM
- Steven Verbanck, WSG



Onopordon
Acanthium
Linn.

5



Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleids- cyclus?

Tom De Bruyn, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), K.U.Leuven
Kris Bachus, HIVA, K.U.Leuven en Steunpunt Milieubeleidswetenschappen

INLEIDING

Een belangrijke fase in de beleidsvorming is het afwegen van verschillende strategieën om de gewenste doelstellingen te bereiken. In het optimale geval wordt voor elk van de voorgestelde oplossingen gekeken naar de verwachte effecten, kosten en baten voor de verschillende actoren in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Zowel voor bestaande als nieuwe regelgeving en voor verschillende economische instrumenten is de handhaafbaarheid en de latere handhaving een belangrijk, maar vaak verwaarloosd aspect (bv. MiNa-Raad, 2003). Belangrijk voor de effectiviteit van regels is voldoende aandacht voor controle- en nalevingsmechanismen. Wanneer blijkt dat de regelgeving niet handhaafbaar is, of enkel mits betaling van zeer hoge kosten, dient er te worden gezocht naar andere strategieën en instrumenten om de gewenste doelstellingen te bereiken. Om die reden heeft de Vlaamse Regering beslist dat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kenmerken zijn van goede regelgeving die vooraf getoetst moeten worden. Handhaafbaarheid en handhavingsaspecten dienen dan ook te worden behandeld in de reguleringsimpactanalyse (RIA) die voor elk voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit moet worden opgesteld.

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de inachtneming van de handhaafbaarheid en de handhaving van bij aanvang van het beleidsvormingsproces, de uitvoering en effectiviteit van het milieubeleid kan beïnvloeden.

Binnen het milieubeleid beperken we ons tot *milieuhygiëne*, het bijpassende beleid en de regelgeving.

Het onderzoek spitst zich toe op vier casestudy's. Ze zijn zo gekozen dat ze verschillende milieucompartmenten behandelen: lucht, water, afval en een compartimentoverschrijdend thema, namelijk de milieuvorwaarden. Bovendien hebben twee casestudy's de bedrijven als doelgroep en twee de particulieren.

De vier gevalstudies zijn:

- de mogelijkheid om gelijkwaardige middelen te gebruiken in de middelenvoorschriften van de algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden;
- de selectieve inzameling van bedrijfsafvalstoffen;
- het onderhoud en het nazicht van stookinstallaties;
- de lozing van huishoudelijk afvalwater.

Bij elke casestudy hebben we getracht de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- In welke mate en op welke wijze werd er rekening gehouden met handhavingsaspecten tijdens de beleidsvormingsfase? Waarom werd er al dan niet aandacht besteed aan handhaving? Heeft de inachtneming van handhavingsaspecten de keuze van de beleidsinstrumenten beïnvloed?
- Wat zijn de (verwachte) gevolgen van het al dan niet in rekening brengen van handhaving voor de effectiviteit en de uitvoering van het beleid?

Deze studie werd uitgevoerd tijdens de periode december 2004 – mei 2005 in opdracht van MIRA, VMM. Het is belangrijk om te weten wat wel en wat niet binnen het bestek van de studie valt. De studie vertrekt van gesprekken met de opstellers van de regelgeving en achtergrondliteratuur om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen. Dat houdt per definitie een aantal beperkingen in, waarop we zullen ingaan bij de bespreking van de methodologie. De tweede onderzoeksvraag valt sowieso veel moeilijker te beantwoorden, ook omdat een van de vier casestudy's nog maar in de ontwerpfase zit (stookinstallaties) en twee nog maar pas in werking zijn getreden (bedrijfsafvalstoffen en milieuvorwaarden). Bij die onderwerpen kunnen we dus enkel indicaties geven over de toekomstige gevolgen. Deze studie moet dan ook gezien worden als een exploratief onderzoek naar een onderwerp dat lange tijd onderbelicht is geweest (en dat nog steeds is) in (milieu)beleidsevaluatie.

In een eerste inleidend deel kaderen we handhaving in de beleidscyclus en bekijken we de historiek. In een tweede deel schetsen we de methodologie van het onderzoek. In het derde deel beschrijven we de organisatie van de milieuhandhaving in Vlaanderen, gaan we in op verschillende handhavingsmodellen en situeren we de context van de vier casestudy's. In deel vier volgt de eigenlijke evaluatie van de casestudy's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1. Situering

1.1. WAT IS HANDHAVING?

Om te beginnen plaatsen we handhaving in de beleidscyclus. Zoals Tieleman & Leroy (2003) in het eerste MIRA-BE-rapport hebben besproken, omvat de beleidscyclus vijf fasen: agendavorming, beleidsvorming, oordeelsvorming, beleidsuitvoering en analyse van de effecten van het beleid, wat aanleiding kan geven tot nieuwe uitgangssituaties voor een nieuwe beleidscyclus. In de oordeelsvormingsfase worden doelstellingen gedefinieerd, alsook een strategie om ze te bereiken. Om de doelstellingen te bereiken kan men gebruik maken van sturende of directe beleidsinstrumenten. Deze laatste worden ook maatregelen genoemd. De sturende beleidsinstrumenten kunnen we onderverdelen in juridische, economische en sociale/communicatieve instrumenten. Handhaving is van toepassing op juridische en economische instrumenten (bijvoorbeeld de heffingen).

Blomberg & Michiels (1997) definiëren handhaving zeer ruim als alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen. Dat is een veel bredere definitie dan die die in juridisch opzicht vaak wordt gehanteerd¹: 'Handhaving of rechtshandhaving is door toezicht en door de toepassing (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of burgerrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd'.

Blomberg (2000) maakt dan ook een onderscheid tussen de juridische aspecten van handhaving en de 'factoren' die het optimale gebruik van die aspecten beïnvloeden. De *juridische aspecten* omvatten drie deelfasen: toezicht, sanctionering en dwanguitvoering van de sancties. Samen vormen zij de handhavingsketen. Ten eerste dient er een mechanisme te bestaan, dat vaststelt of de bestaande wetgeving al dan niet wordt nageleefd. Dat houdt toezicht op de naleving van de regelgeving in en het opsporen van inbreuken. Ten tweede verwijst handhaving naar een mechanisme dat al wie de regelgeving niet volgt, op een of andere wijze ter verantwoording roept en sanctioneert (of met sancties bedreigt). Ten slotte moet de mogelijkheid bestaan om bij onwil van de overtreder de uitvoering van een opgelegde sanctie af te dwingen (Billiet & Rousseau, 2002). Tot de *factoren* behoren bijvoorbeeld informatievoorziening, samenwerking en organisatie. De effectiviteit van de handhaving steunt immers gedeeltelijk op de mate waarin de verschillende handhavingsactoren samenwerken, de bekendheid van de regelgeving bij de doelgroep, enz.

In dit hoofdstuk volgen wij de brede definitie van het handhavingsconcept van Blomberg, we beschouwen met andere woorden alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen als onderdeel van handhaving. Dat blijkt ook uit de methodologie die we zullen toepassen op onze casestudy's: de Tafel van elf (2 Concepten & methoden).

¹ Deze definitie vindt haar oorsprong in een Nederlandse regeringsnotitie over handhaving en milieurecht uit 1981 (Aalders, 1994).

1.2. HISTORIEK VAN DE HANDHAVING VAN HET MILIEUHYGIËNERECHT

Het Belgische milieurecht is van vrij recente datum. De bewustwording over de milieu-verontreiniging en -problematiek in de jaren 60 leidde tot de ontwikkeling van een milieubeleid en bijbehorende milieuwetten en regelgeving. In de jaren 70 kreeg het milieurecht erkenning als apart rechtsgebied (Mortier, 2003). Typisch aan het milieurecht is dat het verbonden is met alle rechtstakken en zich bedient van zowel publiekrecht als privaatrecht, en zowel regionaal, nationaal als internationaal recht (Lavrysen, 2002, Lambrechts, 1999). Een aanzienlijk deel van het Vlaamse en Belgische milieurecht is bovendien gestuurd door het Europese milieurecht (Lavrysen, 2002). Met de opeenvolgende staatshervormingen kreeg Vlaanderen meer bevoegdheden inzake milieurecht en milieubeleid, en kon het haar eigen milieubeleid ontwikkelen.

Aanvankelijk volgde het Vlaamse (en Belgische) milieurecht, zoals het milieubeleid en de administratieve organisatie, een compartimentbenadering. Dat betekent dat milieuproblemen geordend werden volgens het milieucompartiment waarvoor ze een bedreiging vormden (d.w.z. water, bodem, lucht, afval, geluid en energie) (Lambrechts, 1999, Van Den Broeck et al., 1997). Volgens een geïnterviewde deskundige was al vanaf de beginperiode de inbreng van juridische specialisten relatief gering. Samen met de compartimentering van het milieubeleid resulteerde dat in een aparte wetgeving voor elk milieucompartiment. Er werden nauwelijks bruggen geslagen, noch werd er geleerd van de bestaande regels van een ander compartiment. 'Het wiel werd telkens opnieuw uitgevonden', aldus een geïnterviewde expert. Dat gold des te meer voor de handhaving van de opgestelde regelgeving. Bovendien werd handhaving op het einde van de beleidsvormingsfase toegevoegd zonder al te lang stil te staan bij de te volgen handhavingstrategie.

In 1989 werd om het milieubeleid te moderniseren binnen het Vlaamse Gewest de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht opgericht (beter bekend als de commissie Bocken, genoemd naar de voorzitter). In 1995 publiceerde ze haar bevindingen (ICHM, 1995). De commissie adviseerde om strafrechtelijke handhaving een grote rol toe te dichten binnen milieurechtshandhaving. Daarnaast hechtte ze belang aan de uitbouw van een aanvullend administratief handhavingssysteem. Dat vormde de basis voor een voorontwerp van decreet, waarvan er stukken zijn opgenomen in het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) van 5 april 1995 en in andere decreten. Het voorontwerp van decreet plaatste de problemen rond handhaving meer in de schijnwerpers. Het hoofdstuk 'Handhaving' werd echter niet in de definitieve versie van het DABM opgenomen. Anno 2005 bestaat er in Vlaanderen nog steeds geen (deel van een) decreet over milieuhandhaving. Ondanks enkele fragmentarische initiatieven in de laatste tien jaar, kunnen we daarom stellen dat handhaving een van de achtergestelde aspecten van het Vlaamse milieubeleid is. Van een geïntegreerd handavingsbeleid is nog altijd geen sprake.

Nochtans heeft het proces dat moet leiden tot een nieuw decreet sinds 1995 niet stilgelegen. Eind jaren 90 lanceerde de regering studieopdrachten om de administratieve en strafrechtelijke aspecten van de milieuhandhaving te onderzoeken. Dat onderzoek zou

dienen als basis voor een nieuwe regelgeving (een handhavingsdecreet) als aanvulling van het bestaande DABM. De administratie werd geconsulteerd bij de opstelling van een voorontwerp. Bovendien was er een pre-advies van de SERV en MiNa-Raad. In 2004, net voor het einde van de legislatuur, werd een voorontwerp van decreet opgesteld. Het ontwerp werd door de minister van Leefmilieu gefinaliseerd, maar kon echter niet binnen de legislatuur worden voorgelegd aan de regering en is dus ook nooit goedgekeurd. Het ontwerp werd in de volgende legislatuur opnieuw ingediend als voorstel van decreet door Johan Malcorps en parlements lid en ex-minister van Leefmilieu Dua.

Overeenkomstig het Vlaamse regeerakkoord 2004 engageert de huidige Vlaamse minister van Leefmilieu Kris Peeters zich in zijn Beleidsnota tot de opmaak van een handhavingsdecreet). In hoeverre de conclusies van het voorstel van decreet zullen worden overgenomen, is niet bekend, maar de vermelde studies zullen wel als uitgangspunt dienen. Daarnaast zullen de handhavingsactoren in de administratieve, politionele en gerechtelijke wereld worden geconsulteerd en werd er op 25 juni 2005 een rondetafel gehouden met sociale partners, milieuorganisaties, wetenschappers en overheden ('Handhaving van de milieuwetgeving: sanctionering en organisatie').

Parallel met de inspanningen om tot een integraal handhavingsdecreet te komen, tracht de Vlaamse overheid de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Als antwoord op de kritiek dat de Vlaamse wetgeving administratief te belastend en te complex is, en ook inhoudelijk een aantal gebreken vertoont, keurde de Vlaamse Regering in 2004 de eerste fase van de reguleringsimpactanalyse (RIA) goed. RIA houdt in dat regelgeving preventief getoetst wordt op drie inhoudelijke kenmerken: is de regelgeving wel noodzakelijk en zijn er geen betere alternatieven, is ze doelmatig en afgewogen, en is ze uitvoerbaar en handhaafbaar? De Kenniscel Wetsmatiging, onder toezicht van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid en Media, is bevoegd voor de uitbouw van dit instrument voor reguleringsmanagement. Vanaf 1 januari 2005 is de beleidsmaker verplicht een 'lichte' RIA (een document van 3 tot 5 pagina's) op te stellen voor 'alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profitorganisaties'. In de toekomst zal er tevens een 'zware' RIA worden ingevoerd voor uitzonderingen. Het opstellen van een RIA gebeurt via een aantal stappen. Voor elke fase van de beleidscyclus moeten de effecten van de regelgeving op de doelgroepen en op de instanties die de regelgeving dienen toe te passen, worden geëvalueerd (IALE, 2004, Kenniscel Wetsmatiging, 2004a en b en interview met deskundige).

2. Concepten & methoden

Om de handhaafbaarheid in te schatten, inspireren we ons op een in Nederland beproefd en vaak gebruikt 'instrument': de *Tafel van elf*. Dit instrument kan zowel deel uitmaken van ex-post- als ex-ante-evaluaties van beleidsinstrumentele wetgeving. In het eerste geval helpt het instrument om de mogelijke oorzaken van niet-naleving, de omvang van niet-naleving en de effectiviteit van controle en handhaving in kaart te brengen. In het tweede geval assisteert het instrument bij de inschatting van de handhaafbaarheid van een ontwerpregelgeving (Koenders & Ruimschotel, 2003). Een eerste versie van de Tafel van elf werd in 1994 ontwikkeld door dr. Ruimschotel in opdracht van en in samenwerking met het Nederlandse Ministerie VROM. Op basis van praktijkervaring is het instrument sindsdien geregeld bijgesteld. Inmiddels is het instrument volgens het Nederlandse Ministerie van Justitie ingeburgerd bij de beleidsmakers (Ministerie van Justitie, 2004).

De Tafel van elf omvat 11 samenhangende factoren die elk de naleving van regels en voorschriften door een doelgroep beïnvloeden (Prinsen & Vossen, 2003). Een eerste reeks van vijf factoren heeft betrekking op de spontane naleving van de wetgeving, een tweede reeks van zes zijn handhavingsfactoren.

Met *spontane naleving* bedoelen we de mate waarin de doelgroep de regelgeving zal naleven, zonder dat de overheid handhavingsmaatregelen onderneemt. Het gaat om de volgende vijf factoren:

- 1 **Kennis en duidelijkheid van de regels:** hoe bekend zijn de regels bij de doelgroep en worden de regels begrepen? Wanneer de doelgroep de regels niet kent of begrijpt, berust de naleving ervan op toeval.
- 2 **Kosten en baten van naleven en overtreden:** wat zijn de directe kosten en baten (administratief, tijd, financieel, sociaal) voor de naleving van de regelgeving?² Wanneer die kosten opwegen tegen de baten, verkleint de kans dat de doelgroep de regels naleeft.
- 3 **Acceptatie van het beleid:** verwijst naar het draagvlak voor de regelgeving (zowel de doelstellingen als de strategie) bij de doelgroep. Als het draagvlak klein is, verlaagt de neiging tot naleving.
- 4 **Normgetrouwheid:** in welke mate volgt de doelgroep doorgaans het overheidsgezag? Bepaalde doelgroepen kunnen – naargelang het thema – meer of minder gezagsgetrouw zijn.
- 5 **Informeel controlekans:** verwijst naar de informele sociale controle (door familie, vrienden, voorbijgangers ...), die op de doelgroep wordt uitgeoefend om de regelgeving na te leven of te overtreden.

² Sancties worden niet in rekening gebracht.

Hoe groter de spontane nalevingsgeneigdheid, hoe kleiner de nood aan handhaving vanwege de overheid. Om de invloed te evalueren die uitgaat van overheidsingrijpen onderscheidt de Tafel van elf zes *handhavingsfactoren*:

- 6 **Informele meldingskans:** wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding anders dan door overheidscontrole aan het licht komt (bijvoorbeeld via klachten)?
- 7 **Controlekans:** wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding door overheidscontrole aan het licht komt?
- 8 **Detectiekans:** verwijst naar de kans dat de overtreding effectief ontdekt wordt bij een controle.
- 9 **Selectiviteit:** handelt over de inschatting van de potentiële overtreder dat overtredders een grotere kans hebben om gecontroleerd te worden dan anderen.
- 10 **Sanctiekans:** een overtreder zal minder geneigd zijn de regels op te volgen wanneer er bij ontdekking van een overtreding geen sanctie volgt.
- 11 **Sanctiezwaarte en sanctieaard:** de zwaarte en de aard (burgerrechtelijk of strafrechtelijk) van de sanctie beïnvloedt de mate waarin de doelgroep al of niet de regels navolgt.

Naast deze elf factoren hangt de handhaafbaarheid ook af van elementen die betrekking hebben op (het werk van) de handhavers. Daartoe behoren de organisatie van de handhaving (duidelijkheid van de verdeling van de handhavingsbevoegdheden, communicatie tussen de actoren), beschikbaarheid van instrumenten en middelen om de handhavingstaken uit te voeren, handhavingslast (wat is de financiële, administratieve en tijdskost) en politieke wil. Die aspecten kunnen een verklaring geven waarom wel of niet met een bepaalde factor van de Tafel van elf rekening werd gehouden.

Voor elk van de vier casestudy's hebben we nagegaan *of de regelgevers met de elf factoren rekening hebben gehouden bij het opstellen van de regelgeving*. We deden dat op basis van diepte-interviews met de opstellers van de regelgeving enerzijds en de beschikbare literatuur over elke casestudy anderzijds. Een brede kwantitatieve bevraging van de doelgroepen zelf (via grootschalige enquêtes) en een diepgaande kosten-batenanalyse van de handhaving van de regelgeving overstegen de beschikbare tijd en middelen voor het onderzoek. Een kwalitatieve dieptebevraging van de opstellers van de regelgeving was ons inziens dan ook een aangewezen en haalbare methodologie om de onderzoeksvragen van deze evaluatiestudie te beantwoorden.

3. Analyse

3.1. ORGANISATIE VAN HANDHAVING IN VLAANDEREN

De meeste bevoegdheden voor handhaving van het milieuhygiënerecht in Vlaanderen zijn gewestelijk. Een aantal zaken binnen milieuhygiëne zijn echter een federale bevoegdheid³ (bv. bescherming tegen ioniserende straling, doorvoer van afval, privaatrechtelijke handhaving).

³ Volgens art. 6, §1 & II van de bijzondere wet van augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993.

Wegens het gebrek aan een allesomvattend juridisch kader (m.a.w. een handhavingsdecreet) dienen we te kijken naar de regelgeving van de verschillende milieucompartimenten om de organisatie van de Vlaamse milieuhygiënerechts-handhaving te begrijpen. Vaak wordt er voor de handhavingsaspecten van nieuwe wetteksten verwezen naar de modaliteiten in reeds bestaande regelgeving. Zelfs het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) van 5 april 1995 verwijst voor handhaving naar andere wetteksten 'zolang er geen algemene regelgeving is met betrekking tot de handhaving van het milieurecht' (art. 5.4.3). Voor milieuvergunningen en milieuvoorwaarden, de belangrijkste onderwerpen wat betreft handhaving, is de referentietekst het milieuvergunningendecreet van 28 juni 1985 en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, VLAREM I (6 februari 1991) en II (1 augustus 1995). Andere belangrijke teksten (met wijzigingen) met handhabingsbepalingen zijn:

- voor water: de wet aangaande de bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging (26.3.1971), en het decreet houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (24.1.1984);
- voor luchtverontreiniging: de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van luchtverontreiniging (28.12.1964);
- voor bodem: het Bodemsaneringsdecreet (22.2.1995) en het uitvoeringsbesluit VLAREBO (05.03.1996);
- voor mest: het decreet tot bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen (23.1.1991);
- voor afval: het Afvalstoffendecreet (2.7.1981);
- voor geluidshinder: de wet op de geluidshinder (18.7.1973).

Bovendien bestaan er verschillende *handhavingsmodellen* voor het milieuhygiënerecht. De twee belangrijkste in Vlaanderen zijn het administratieve (of bestuurlijke) en het strafrechtelijke model. Daarnaast is er ook het privaatrechtelijke handhavingsmodel. Deze drie modellen vinden we terug in de juridisch vaak gehanteerde definitie van handhaving (1.1 Wat is handhaving?). In wat volgt worden de drie handhavingsmodellen verder besproken, alsook een aantal *alternatieve* handhavingsmodellen.

ADMINISTRATIEVE HANDHAVING

Centraal in het *administratief handhavingsmodel* staat de bestuurlijke overheid, die zowel toezicht uitoefent op de naleving van de regelgeving als administratieve sancties (bv. administratieve geldboetes) oplegt bij een overtreding van de regelgeving (Aalders, 1994, Mortier, 2003).

In Vlaanderen wordt toezicht in hoofdzaak uitgeoefend door zogenaamde toezichthouders. Toezichthouders beschikken over een instrumentarium (d.w.z. toezichtrechten, zoals medewerkingsplicht, toegangsrecht) om hun toezichtopdracht uit te voeren. De toezichthouder mag wel enkel gebruik maken van zijn of haar toezichtrechten in de mate dat dit redelijkerwijs nuttig kan zijn voor de opdracht (het principe van de proportionaliteit). De instanties bevoegd voor toezicht verschillen naargelang het beleidsveld en de regelgeving. Bovendien zijn niet alle instrumenten beschikbaar voor alle regelgeving en dus voor alle toezichthouders. Zo is bijvoorbeeld het onderzoeksrecht van vervoermiddelen binnen de milieuhygiënewetgeving enkel voorzien in het afvalstoffendecreet.

De belangrijkste instantie belast met het toezicht en het bestuurlijk sanctioneren inzake milieuhygiënerecht is de Afdeling Milieu-Inspectie (AMI). AMI maakt deel uit van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL), die op haar beurt valt onder het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN). Het LIN is dan weer een van de zeven departementen van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap⁴. AMI heeft een hoofdinspectie in Brussel en vijf buitendiensten, één per provincie. In totaal werken er 118 mensen (op 31 december 2003), waarvan 92 toezichthoudende ambtenaren en 26 ambtenaren met een ondersteunende functie (AMI, 2004). Elk jaar geeft AMI een milieuhandhavingsrapport uit met informatie over hun activiteiten en resultaten.

⁴ Deze structuur wordt momenteel hervormd via het proces Beter Bestuurlijk Beleid of BBB.

Krachtens het Milieuvergunningendecreet en het daaropvolgende uitvoeringsbesluit VLAREM I is AMI bevoegd voor het toezicht op de klasse 1-inrichtingen (de meest hinderlijke inrichtingen op het vlak van milieuverontreiniging) en het hoog toezicht⁵ op klasse 2- en klasse 3-inrichtingen (de minder en minst hinderlijke inrichtingen). Dat toezicht bestaat enerzijds uit regelmatige en onverwachte controles bij die bedrijven om te kijken of er een inbreuk van de regelgeving plaats vindt. Anderzijds behelst dat het ingaan op klachten over die inrichtingen. De handhaving van het milieuvergunningstelsel is veruit de belangrijkste bezigheid van AMI. AMI is tevens bevoegd voor het toezicht op de naleving van de technische normen op het gebied van luchtverontreiniging en geluidshinder en beschikt over toezichtsbevoegdheden in de milieucompartmenten van oppervlaktewater (onder meer op de verbodsbepalingen) en bodemsanering (onder andere uitvoeren van bodemonderzoek). AMI kan tevens bestuurlijke sancties en een dwanguitvoering van de sancties opleggen. Ook dat gebeurt voornamelijk in het kader van inbreuken op het milieuvergunningstelsel (Billiet & Rousseau, 2005).

⁵ Hoewel 'hoog toezicht' niet duidelijk is omschreven in VLAREM wordt het door AMI ingevuld als het in de plaats treden van de gemeente wanneer de burgemeester weigert op te treden en wanneer er sprake is van zware milieuhinder (Monsieur, 2004).

AMI is echter niet de enige gewestelijke handhavingsinstelling. De *Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest* (OVAM) is bevoegd voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van het Afvalstoffendecreet en VLAREA, met uitzondering van de vergunningsplicht. Het toezicht op de in- en uitvoer van afvalstoffen en de controle op de afvalstoffenheffing behoren tot de bevoegdheden van OVAM. Verder ziet OVAM toe op de naleving van de meeste bepalingen in het Bodemsaneringsdecreet en haar uitvoeringsbesluit VLAREBO. De *Vlaamse Milieumaatschappij* (VMM) bezit toezichtsbevoegdheden op het vlak van regelgeving inzake de kwaliteit van het water. De *Vlaamse Landmaatschappij* (VLM) is dan weer bevoegd voor het toezicht op de naleving van het Meststoffendecreet en het mestactieplan.

Op gemeentelijk niveau zijn er de burgemeesters en de door de gemeente aangestelde ambtenaren die in het bezit zijn van een specifiek getuigschrift. Volgens het Milieuvergunningsdecreet zijn de gemeenten bevoegd voor toezicht op klasse 2- en klasse 3-bedrijven. Gemeenten kunnen, zoals het gewest, optreden tegen niet-vergunde klasse 1-bedrijven en technische controles uitvoeren bij klasse 2-bedrijven.

De officieren van de gerechtelijke politie hebben geen specifieke toezichtsbevoegdheid maar bezitten wel de algemene bevoegdheid voor het vaststellen van misdrijven.

Voor ieder vastgesteld misdrijf dient de toezichthouder een proces-verbaal op te stellen en te versturen naar het parket. We bevinden ons dan in het strafrechtelijke handhavingsmodel.

STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

In het *strafrechtelijk handhavingsmodel* staat het strafrechtelijk bevoegd gezag centraal (Blomberg, 2000). Het uitgangspunt van strafrechtelijke handhaving is 'de bescherming van de rechtsorde in haar geheel waarbij verondersteld wordt dat elke vrij ernstige vorm van milieuverontreiniging strafbaar moet worden gesteld' (Mortier, 2003). Opsporing is de eerste stap in het model. Er kan een onderzoek worden ingesteld wanneer het vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit werd gepleegd (bv. naar aanleiding van een klacht of van de bevindingen van een toezichthouder) of ter voorbereiding van een strafrechtelijke vervolging. Indien vaststaat dat een strafbaar feit werd gepleegd, dan kan worden overgegaan tot het opleggen van sancties zoals gevangenisstraffen en/of boetes, samen met eventueel bijkomende veroordelingen zoals schadevergoedingen, bedrijfs-sluiting en herstelmaatregelen.

In Vlaanderen bestaat discussie in het kader van het toekomstige handhavingsdecreet over de optimale verhouding tussen het administratieve en het strafrechtelijke handhavingsmodel. Er is een tendens om administratieve handhaving een veel grotere rol toe te dichten. In het administratieve handhavingsmodel vertrekt men vanuit de idee dat administratieve sancties doeltreffender zijn dan strafrechtelijke om overtredingen tegen te gaan of de gevolgen ervan ongedaan te maken. Zo kan er sneller worden opgetreden en is de tussenkomst van een rechter niet vereist. Administratieve sancties zijn ook minder stigmatiserend dan strafrechtelijke sancties en brengen minder publiciteit met zich mee. In Vlaanderen hebben diverse instanties evenwel gepleit voor het behoud van strafrechtelijke handhaving, zij het als *ultimum remedium*. Dat houdt in dat het strafrecht, wat de primaire strafbaarstelling betreft, slechts moet worden ingeschakeld als hetzelfde doel niet met andere middelen kan worden bereikt (Mortier, 2003).

Op het terrein tracht men de beide stelsels op elkaar af te stemmen. Het overleg tussen parketten en inspectiediensten kwam sedert medio jaren 90 tot ontwikkeling onder impuls van de commissie Vervolgingsbeleid inzake leefmilieu. Deze commissie stelde in 2000 de prioriteitennota 'Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest' op, waarin de administratie en het gerecht samen een aantal afspraken maakten met betrekking tot wanneer en hoe prioritair zal worden opgetreden.

PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

Privaatrechtelijke handhaving handelt over de rechtsgang tussen private partijen (Aalders, 1994). De privaatrechtelijke handhaving van het milieurecht is in België een federale bevoegdheid. De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu is een belangrijke wettekst in dat verband (Dua & Malcorps, 2004). De wet laat milieuverenigingen toe te vragen om een milieuverontreinigende activiteit te staken. Een milieuvereniging of andere belanghebbenden kunnen tevens een administratieve handeling, bijvoorbeeld een milieuvergunning, aanvechten voor de Raad van State. Een groot deel van de privaatrechtelijke handhaving verloopt daarnaast via aansprakelijkheidsvorderingen ingesteld door degenen die schade lijden als gevolg van milieuhinder of andere milieuschadegevallen. In bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld indien schade wordt veroorzaakt aan het openbare domein, kan ook de overheid gebruik maken van privaatrechtelijke handhaving (zie Blomberg, 2000 voor voorbeelden).

ALTERNATIEVE HANDHAVING

Bij de alternatieve handavingsmodellen vinden we *geprivatiseerde handhaving* (Aalders, 1994). Dat slaat bijvoorbeeld op de controle van eventuele rapportageverplichtingen en milieujaarverslagen door externe particuliere verificateurs. Ook de certificering van milieuzorgsystemen (bv. EMAS, *Environmental Management and Audit Scheme*) behoren tot dit model. De doorlichting van bedrijven op veiligheid en milieurisico's door verzekeringsmaatschappijen om al dan niet een milieuverzekering sluitende te kennen, is een derde voorbeeld.

Interne handhaving houdt in dat bedrijven aan zelfregulering doen op basis van bijvoorbeeld milieubeleidsovereenkomsten of milieuzorgsystemen. *Milieubeleidsovereenkomsten* (MBO's) worden afgesloten tussen de overheid en de industrie, met name representatieve bedrijfsfederaties. In ruil voor de garantie dat de overheid geen bijkomende wetgeving voor het onderwerp van de MBO opstelt, verbindt de industrie zich ertoe om bepaalde inspanningen te doen. In verband met handhaving betekent dat dat de leden informatie verschaffen aan de overheid. De bevoegde overheidsinstantie blijft echter verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de naleving van de regelgeving. In die zin is die handhaving dus niet strikt intern te noemen. Sinds 15 juni 1994 beschikt Vlaanderen met het decreet betreffende milieubeleidsovereenkomsten over een juridisch kader voor het afsluiten van dit soort overeenkomsten (Bracke, 2003).

Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, inzonderheid titel III betreffende *bedrijfsinterne milieuzorg*, is een tweede voorbeeld van interne handhaving. Het bevat bepalingen over de milieu-audit, meet- en registratieverplichtingen, milieujaarverslagen en meldings- en waarschuwingsplicht bij accidentele emissies. De figuur van de milieucoördinator maakt het handavingsaspect duidelijk. Het DABM voorziet dat een van de taken van de milieucoördinator een controleverplichting is. Zo stelt art. 3.2.2 §1b: 'de milieucoördinator heeft onder meer tot taak [...] te waken over de naleving van de milieuwetgeving door meer bepaald op regelmatige

tijdstippen controle uit te oefenen op de werkplaatsen, de zuiveringstechnische werken en de afvalstromen, hij rapporteert de vastgestelde tekortkomingen aan de bedrijfsleiding en doet voorstellen om deze te verhelpen'. Op die manier heeft de Vlaamse wetgever getracht om de zelfcontrole bij de bedrijven op te voeren.

Een andere vorm van alternatieve handhaving is de *reflexieve handhavingsmethode*, ook wel coöperatieve of overredende handhavingstijl genoemd (Coolsma & Wiering, 2001). Deze handhavingsmethode stelt samenwerking, onderhandeling met de doelgroep centraal om overtreding te voorkomen. Reflexieve handhaving past binnen de evolutie naar reflexieve regelgeving. Dat is wetgeving gericht op het reguleren van de resultaten in plaats van het voorschrijven van de middelen voor het realiseren van de doelstellingen. Daar valt ook het opzetten van een regulerend kader onder waarbij beleidsdoelstellingen worden vastgesteld en de praktische uitvoeringsmaatregelen in onderlinge samenwerking met het bedrijfsleven moeten worden vastgesteld (Langaa Jensen, 2001, mededeling P. Van Humbeecq, SERV).

Verder vermelden we nog de *retributie en specifieke belastingen* als vorm van handhaving. Zo rekenen gemeenten een kostenvergoeding aan voor het opruimen van zwerfvuil. De superheffing op mestoverschotten is een ander voorbeeld.

3.2. MILIEUVOORWAARDEN

De eerste casestudy handelt over een specifieke bepaling in de aanvulling van het DABM met een titel *milieuvoorwaarden*. Meer informatie over die nieuwe regelgeving inzake milieuvoorwaarden kunt u lezen in de tekst Milieuvoorwaarden. Ook in de evaluatie zullen we, waar nodig, elementen van de nieuwe regelgeving vermelden.

Artikel 5.1.5. §2 Als de milieuvoorwaarden aangeven welke middelen moeten worden aangewend, kan degene die de inrichting exploiteert of de activiteit uitoefent andere middelen toepassen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat die andere middelen de milieuverstoring ingevolge de inrichting of activiteit in een minstens gelijkwaardige mate voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken.

MILIEUVOORWAARDEN

Om de milieuverontreiniging van menselijke bedrijvigheden en activiteiten tegen te gaan, werd in Vlaanderen een systeem van milieuvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden ingevoerd. Het wetgevende kader wordt gevormd door het decreet betreffende milieuvergunningen uit 1985 en de uitvoeringsbesluiten VLAREM I (1991) en VLAREM II (1995). VLAREM I verdeelt hinderlijke inrichtingen en activiteiten in 3 klassen. VLAREM II, omschrijft de voorwaarden waaronder een inrichting mag worden uitgebaat zodat ze het milieu niet zou belasten. Milieuvoorwaarden zijn gebods- en verbodsbepalingen (emissie-

normen, installatienormen ...) maar ook normen die niet rechtstreeks bijdragen tot het voorkomen en beperken van verontreiniging maar die de goede werking van de gebods- en verbodsbepalingen ondersteunen (documentatieplichten, kennisgevingsplichten ...) (Larmuseau, 2005).

Een onderscheid wordt gemaakt tussen algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. *Algemene* milieuvoorwaarden gelden voor alle ingedeelde inrichtingen. *Sectorale* voorwaarden zijn daarentegen enkel van toepassing op een welbepaalde industriële

sector. *Bijzondere* milieuvoorwaarden omvatten aanvullende of strengende voorwaarden of welbepaalde opdrachten voor een specifieke inrichting en worden in de milieuvergunning opgelegd (Lambrechts, 1999). Klasse 1-inrichtingen dienen een vergunning aan te vragen bij het provinciebestuur, klasse 2-inrichtingen bij het gemeentebestuur. In functie van de aangevraagde activiteiten, verlenen de daarvoor bevoegde overheidsdiensten (AMV, VMM ...) advies aan de besturen. Klasse 3-bedrijven dienen enkel een melding te maken bij het gemeentebestuur, maar worden wel geacht aan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden te voldoen. Zoals reeds hoger vermeld, ligt het toezicht op de klasse 1-bedrijven bij de AMI en voor de andere voornamelijk bij de gemeenten (Lambrechts, 1999).

Sinds de invoering van het systeem van algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden kwamen er een aantal knelpunten naar boven. Het systeem bleek zeer complex te zijn en onangepast aan het schaalniveau en specifieke karakter van de activiteiten van KMO's (zie ook Vlaams Parlement, 2002, SERV, 2002 en MiNa-Raad, 2002). De Commissie Bocken identificeerde reeds in 1995 veel van die knelpunten en pleitte voor een vereenvoudiging van het milieuvergunningstelsel (ICHM, 1995). In de laatste jaren werd werk gemaakt van een wijziging van het bestaande systeem, wat op 6 februari 2004 uitmondde in een decreet tot wijziging van het DABM voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling met een titel milieuvoorwaarden. De belangrijkste wijziging voor wat betreft milieuvoorwaarden is de creatie van een tweede stelsel milieuvoorwaarden. Het systeem van algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden blijft bestaan, maar daarnaast werd een stelsel van *integrale milieuvoorwaarden* opgesteld. Dat stelsel vertrekt vanuit een sluitend pakket milieuvoorwaarden (in een geordende wettekst) voor een groep inrichtingen en activiteiten die op eenzelfde wijze het milieu kunnen verstoren. De integrale voorwaarden beogen alle vormen van milieuverstoring die die inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken, te beperken of te voorkomen. Het stellen van bijkomende milieuvoorwaarden is zeer uitzonderlijk. Het betekent tevens dat er niet wordt gewerkt met milieuvergunningen. Beide systemen sluiten elkaar uit. Met andere woorden dient een inrichting ofwel te voldoen aan de integrale voorwaarden ofwel aan de algemene, sectorale en milieuvergunningsvoorwaarden (Vlaams Parlement, 2002). Het is de bedoeling dat op termijn alle klasse 3-inrichtingen en een deel van de klasse 2-inrichtingen onder het integraal milieuvoorwaardenstelsel vallen. Voor inte-

grale milieuvoorwaarden kan het systeem pas in werking treden wanneer de pakketten zijn goedgekeurd (Vlaams Parlement, 2003). Op dit ogenblik zijn de eerste twee pakketten, houtbewerkingsbedrijven en garagebedrijven, in de oordeelsvormingsfase. Bijgevolg heeft tot op heden nog geen enkele inrichting gebruik kunnen maken van het nieuwe systeem.

Een sleutelbepaling in het nieuwe decreet inzake milieuvorwaarden van 6 februari 2004, en tevens het onderwerp van onze casestudy, is artikel 5.1.5.

Dit artikel gaat dieper in op het type voorschrift dat in milieuvorwaarden wordt gebruikt. Er wordt onder meer een onderscheid gemaakt tussen doel- en middelenvoorschriften. Bij doelvoorschriften wordt een doelstelling, een resultaat naar voor geschoven dat de betrokkene dient te bereiken (bv. emissie- en immissienormen). De betrokkene is echter vrij om te beslissen op welke manier hij of zij dat doet. Middelenvoorschriften schrijven voor welke middelen (bijvoorbeeld technologie) de betrokkene moet inzetten. De nieuwe bepaling laat echter toe om alternatieve middelen te gebruiken op voorwaarde dat ze gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven middelen. Daarnaast bepaalt §1 van het artikel dat zoveel mogelijk concrete doelstellingen naar voor moeten worden geschoven. De betrokkene dient in dat geval wel een milieujournaal bij te houden waarin hij of zij de toepassing noteert. De handhaver kan het journaal opvragen om de gelijkwaardigheid te controleren.

Voor het systeem van gelijkwaardige middelen in werking trad, werd een overgangsbepaling voorzien (art. 5.4.1). Voor de algemene en sectorale milieuvorwaarden zal het systeem pas in werking treden wanneer de Vlaamse Regering daartoe beslist. Dat kan van sector tot sector verschillen. Bovendien kunnen vergunningsplichtige inrichtingen pas gebruik maken van het systeem wanneer de relevante rubrieken van VLAREM I zijn herschreven overeenkomstig de filosofie van het ontwerpdecreet. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Voor de handhaving van de integrale milieuvorwaarden zijn de overheden bevoegd, die ook bevoegd zijn voor het toezicht op en het opleggen van dwangmaatregelen aan klasse 3-inrichtingen. Niet-naleving van integrale milieuvorwaarden wordt gelijk gesteld met de niet-naleving van milieuvergunningsvoorwaarden. Dat zijn echter tijdelijke oplossingen en het toekomstige handhavingdecreet zou een meer algemene regelgeving moeten brengen (Larmuseau, 2005).

3.3. SELECTIEVE INZAMELING VAN BEDRIJFSAFVAL

In de tweede casestudy blijven de bedrijven de doelgroep⁶, maar verschuift de aandacht naar de afvalstoffenproblematiek. Volgens een wijziging in VLAREA zijn bedrijven vanaf 5 december 2003 verplicht om 15 verschillende fracties bedrijfsafvalstoffen gescheiden in te zamelen. Vroeger was dat enkel glas, papier en karton.

Voor de handhavingsstrategie van de regelgeving werden twee verschillende pistes bewandeld. Voor een aantal fracties geldt de aanvaardingsplicht⁸. Die draagt de verantwoordelijkheid voor de selectieve inzameling en milieuverantwoorde verwerking van afvalstoffen over aan de producenten en invoerders. De overheid sluit met beroepsfederaties als vertegenwoordigers van de producenten een milieubeleidsvereenkomst (MBO) af om uitvoering te geven aan de aanvaardingsplicht. Dat houdt in dat de producenten zich ertoe verbinden om bepaalde inspanningen op milieugebied te leveren, terwijl de overheid in ruil afziet van bijkomende wetgeving (Bracke, 2003). De controle op de naleving van de MBO ligt wel nog steeds in handen van de overheid.

Voor de overige afvalstoffen is de toezichtmethode nog onzeker. Voor het toezicht op de selectieve inzameling denken de beleidsmakers aan de incorporatie van selectieve inzameling in de aanvraag tot vergunning. De bevoegde toezichthouders (in de praktijk AMI of de gemeentelijke milieumambtenaren, zie hoger) zouden vervolgens deze taak bij de controle van de vergunningen moeten bijnemen. Bovendien dient elk bedrijf een afvalregister bij te houden, met daarin onder meer de hoeveelheid, de aard en samenstelling van het afval. Terwijl vroeger alle bedrijven dat bedrijfsafval moesten melden, wordt die plicht nu vervangen door een jaarlijkse steekproef van bedrijven.

3.4. STOOKINSTALLATIES

De hoge broeikasgasemissies en het grote energiegebruik van huishoudens zijn onder meer het gevolg van het gebruik van verouderde en/of niet goed onderhouden en energieverpillende verwarmingsinstallaties (o.m. Van Hecke et al., 2004, Brouwers et al., 2004, Vlaamse Regering, 2004a). Daarom wil de Vlaamse Regering de onderhoudsregeling van verwarmingsinstallaties verruimen en verstrengen. Op dit ogenblik bestaat al een regeling⁹, maar die blijkt niet voldoende effectief.

Het probleem werd reeds erkend in het MINA-plan 2 (1997-2001), dat een actie (nr. 20) voorzag voor een efficiënte vervanging en het onderhoud van centrale verwarmingsinstallaties (AMINAL, 1997). Het MINA-plan 3 (2003-2007) herhaalt die actie (Vlaamse Regering, 2004). Ook het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2002-2005 voorziet in een dergelijke actie (project 29) (Taskforce Klimaatbeleid Vlaanderen, 2003).

6 De doelgroep van deze regelgeving is breder dan enkel bedrijven. Ze is tevens van toepassing op scholen, instellingen, verenigingen etc.

Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaamse reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer van 5 december 2003. Hoofdstuk V, Afd. II, Onderafd. 1, art. 5.2.2.1.

Ten minste de volgende bedrijfsafvalstoffen moeten gescheiden worden aangeboden en afzonderlijk worden gehouden bij de ophaling of inzameling: 1. klein gevaarlijk afval van vergelijkbare bedrijfsmatige oorsprong; 2. glasafval; 3. papier- en kartonafvalstoffen; 4. afval van plantaardige en dierlijke oliën en vetten; 5. groenafval; 6. textielafval; 7. afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; 8. afvalbanden; 9. steenachtige fracties van bouw- en sloopafval; 10. afgewerkte olie; 11. gevaarlijke afvalstoffen; 12. asbestcementhoudende afvalstoffen; 13. afgedankte apparatuur en recipiënten die ozonafbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten; 14. houtafval; 15. metaalafvalstoffen⁷.

7 Houtafval en metaalstoffen mogen samen worden ingezameld.

8 NL. drukwerkafvalstoffen, dierlijke en plantaardige afvalvetten en -oliën, afgedankte elektronische apparatuur, afvalbanden, afgewerkte olie.

9 Koninklijk Besluit van 6 januari 1978 tot voorkoming van luchtverontreiniging bij het verwarmen van gebouwen met vaste of vloeibare brandstof.

Op Europees vlak bepaalt de Europese Richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, dat elke lidstaat een regelmatige keuring van centrale verwarmingsketels moet voorzien. De richtlijn laat de lidstaten de keuze tussen twee opties. Enerzijds kan de lidstaat de CV-ketels regelmatig laten keuren. Anderzijds kan de lidstaat aan de gebruikers advies geven inzake de vervanging of wijziging van hun verwarmingssysteem en alternatieve oplossingen. Bij de laatste optie dient de lidstaat tweejaarlijks een verslag te overhandigen aan de Europese Commissie omtrent de gelijkwaardigheid van die benadering ten opzichte van de eerste optie.

De Vlaamse Regering heeft gekozen voor de eerste optie van de Europese richtlijn. Enerzijds zou de verstrenge onderhoudsregeling van verwarmingsinstallaties moeten leiden tot een reductie van de schadelijke emissies en tot een energiebesparing. Anderzijds zou een periodieke inspectie moeten leiden tot vervanging van verouderde, energieverspillende installaties door ketels met lagere emissieniveaus en een lager verbruik.

Het ontwerpbesluit definieert wat een veilige stookinstallatie is en geeft rendements- en verbrandingseisen. Erkende technici moeten onderhoudsbeurten en controles uitvoeren. Het ontwerpbesluit stipuleert de frequentie alsook de erkenningsvoorwaarden en verplichtingen voor onderhoudstechnici. Ze worden opgeleid in opleidingscentra erkend door het Vlaamse Gewest. De voorwaarden tot erkenning van opleidingscentra zijn eveneens uiteengezet in het ontwerpbesluit. De onderhoudstechnici leveren een attest af aan de gebruiker met hierop eventuele tekortkomingen en gebreken van de installatie. Bovendien dient de technicus de slecht werkende en gevaarlijke toestellen aan de toezichtsambtenaar te rapporteren. De frequentie en vereisten verschillen naar gelang het type en de ouderdom van de stookinstallatie.

3.5. LOZING VAN Huishoudelijk AFVALWATER

De vierde casestudy heeft eveneens betrekking op de particulieren, maar ditmaal verleggen we onze aandacht naar het oppervlaktewater. Volgens MIRA-T 2004 is de kwaliteit van het oppervlaktewater de laatste jaren langzaam verbeterd. Toch haalt slechts een fractie van de Vlaamse waterlopen de basiskwaliteitsnormen. Voor een goede kwaliteit van het oppervlaktewater is het onder meer noodzakelijk dat het afvalwater van huishoudens gezuiverd wordt vooraleer het terug in de waterlopen terechtkomt. Vlaanderen heeft een waterzuiveringsbeleid dat dit beoogt. Voor een beschrijving van de toestandkoming van dat beleid verwijzen we naar Van Zele & Leroy (2003) in MIRA-BE 2003. Een deel van de verantwoordelijkheid voor afvalwaterzuivering ligt bij de burgers. Daarop concentreren we ons bij deze casestudie. De bepalingen staan ingeschreven in VLAREM II, met name in Deel 6. Milieuvoorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen.

VLAREM II, Hoofdstuk 6.2. Afd. 6.2.1. Lozing van niet-verontreinigd hemelwater en van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering; werking en onderhoud van individuele voorbehandelingsinstallaties zoals septische putten, met verwijzingen naar afd. 4.3.3 en art. 4.2.7.1.1 in Deel 4: milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen. De code van goede praktijk deelt de uitvoeringsvoorschriften mee.

Belangrijk voor het begrip van de regelgeving is dat er in Vlaanderen drie zuiveringszones worden onderscheiden. De zones zijn afgebakend op basis van de bestaande of geplande gemeentelijke en bovengemeentelijke afvalwaterzuiveringsinfrastructuur. Afhankelijk van de zuiveringszone waarin de woning zich bevindt, gelden andere verplichtingen. Daar waar een collectieve zuivering (RWZI of KWZI) bestaat of voorzien is (zones A en B), dienen de burgers aangesloten te zijn op de openbare riolering. Waar die infrastructuur niet voorhanden is (wel riolering maar geen aansluiting op KWZI of RWZI), bevindt men zich in een zone C en moet het afvalwater voldoen aan bepaalde milieuvoorwaarden (art. 6.2.1.3 §3). Voor bestaande lozingen volstaat een septische put of een gelijkwaardige individuele voorbehandelingsinstallatie, die gebouwd is en uitgebaat wordt volgens de code van goede praktijk. Gebieden zonder riolering vallen onder de reglementering van afdeling 4.2. Bovendien dienen burgers de afvoer van afval- en hemelwater te scheiden. Deze verplichtingen zijn afhankelijk van de gemeentelijke infrastructuur en/of technische mogelijkheden die beschikbaar zijn. Het toezicht op die bepalingen wordt in eerste instantie uitgeoefend door de gemeenten (zie hoger).

4. Evaluatie

4.1. MILIEUVOORWAARDEN

Kennis: Volgens de regelgevers was de oude regelgeving over milieuvoorwaarden onvoldoende duidelijk voor de doelgroep. Zoals de SERV (2002) stelt, moeten de ondernemingen zelf zoeken in het meer dan duizend pagina's tellende VLAREM II aan welke milieuvoorwaarden ze dienen te voldoen. Bovendien worden de voorwaarden geregeld gewijzigd. Het nieuwe stelsel van integrale milieuvoorwaarden wordt dan ook ingevoerd als antwoord op die bekommernissen. De op maat van verschillende doelgroepen (op basis van milieuverstoring die de inrichting teweegbrengt) geschreven pakketten zouden dan ook een oplossing moeten bieden. In het bewuste artikel 5.1.5 wordt tevens voldaan aan de vraag van de doelgroep naar meer duidelijkheid en minder interpretatiemogelijkheden van de doelvoorschriften. In §1 wordt immers het belang van concrete doelstellingen onderstreept. Het behoud van middelenvoorschriften maakt het dan weer eenvoudiger voor kleine ondernemingen, die niet over de technische knowhow beschikken om op zoek te gaan naar andere manieren om bepaalde doelstellingen te halen.

In de nieuwe regelgeving staat niet dat de doelgroepen moeten worden geïnformeerd over de nieuwe bepalingen. Omdat bij de opmaak van de pakketten integrale milieuvoorwaarden wel de beroepsfederaties betrokken worden van de verschillende sectoren waarop de regelgeving van toepassing zal zijn, kunnen we veronderstellen dat zij de regelgeving naar hun leden zullen communiceren. De regelgeving bevat tevens een aantal overgangsbepalingen, maar ook die moeten naar de doelgroepen worden gecommuniceerd.

Kosten en baten: De bewuste bepaling is volgens de regelgevers een antwoord op de kritiek op de middelenvoorschriften. De doelgroep stelde dat het onmogelijk was om een alternatieve en kostenbesparende, maar even doeltreffende technologie in te zetten om

aan de milieuvorwaarden te voldoen. Bovendien remde de werkwijze de technologische vernieuwing af. Bepaling 5.1.5. tracht dat probleem weg te nemen door aan de betrokkenen de vrijheid te geven om bij een middelenvoorschrift een gelijkwaardig alternatief te gebruiken. Bovendien vergt het bijhouden van een milieujournaal weinig extra administratieve kosten. Door het middel te omschrijven dat gebruikt zou moeten worden om aan de regelgeving te voldoen, houdt de bepaling ook rekening met bedrijven die niet over de technische kennis beschikken om alternatieve middelen te ontwerpen en/of gebruiken. Het nieuwe systeem van integrale voorwaarden houdt overigens rekening met de administratieve last voor bedrijven om aan de milieuvorwaarden te voldoen. In plaats van de uitgebreide VLAREM II te moeten doorzoeken, krijgen bepaalde doelgroepen nu een op maat gesneden pakket voorwaarden aangeboden¹⁰. Bovendien dienen die bedrijven geen milieuvergunning meer aan te vragen.

10 Hoewel in principe wel een meldingsplicht blijft bestaan.

Normgetrouwheid: Alhoewel het niet veralgemeend mag worden, gaan de regelgevers ervan uit dat bedrijven niet automatisch de normeringen zullen volgen omwille van de extra kosten die dat met zich brengt. Om die reden mag het belang van toezicht en sanctionering zeker niet onderschat worden.

Acceptatiegraad: De bepaling is het resultaat van de bekommernis bij de doelgroep voor meer vrijheid in de invulling van middelenvoorschriften. Het draagvlak bij de doelgroep voor deze nieuwe regel wordt dan ook groot geacht. Ook het betrekken van de beroepsfederaties bij het opstellen van sectorale en integrale milieuvorwaarden vergroot dat draagvlak.

Informeel controlekans en meldingskans: Omdat zowel de controle- als meldingskans laag ingeschat worden door de regelgevers, is de nood aan toezicht hoog.

Controlekans, detectiekans en selectiviteit: De regelgevers stellen dat de controlekans, detectiekans en selectiviteit voor klasse 1-bedrijven beduidend hoger liggen dan voor klasse 2- en klasse 3-bedrijven, waarop de gemeenten het toezicht moeten uitoefenen. Volgens cijfers van AMI (2004) hebben bijna een op vier (24 %) van de Vlaamse gemeenten nog steeds geen toezichthoudende ambtenaar aangeduid. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van de voorgaande jaren, maar het cijfer blijft hoog. Gemeenten zijn niet verplicht om een dergelijke ambtenaar aan te stellen. Bovendien is er in gemeenten met een toezichthoudende ambtenaar niet altijd sprake van een effectieve handhaving. Een van de belangrijkste redenen die daarvoor wordt aangehaald is de taaklast van die ambtenaren. Zo dienen zij zich tevens bezig te houden met het verstrekken van advies bij vergunningsaanvragen. Het nieuwe Milieuvorwaardendecreet tracht een oplossing te bieden. Aangezien bedrijven met integrale milieuvorwaarden niet meer vergunningsplichtig zijn, zal op termijn het aantal te behandelen vergunningsaanvragen aanzienlijk dalen. De gewonnen tijd zouden de gemeentelijke ambtenaren kunnen gebruiken voor toezichtstaken. Volgens respondenten maakt het pakket van integrale voorwaarden het werk van de gemeentelijke milieuambtenaar bovendien gemakkelijker. Zoals de bedrijven die onder dit systeem vallen, moet ook de milieuambtenaar het VLAREM II-document en de individuele milieuvergunning niet meer doorzoeken. Andere respondenten daarentegen stellen dat het nieuwe systeem van milieuvorwaarden het

werk voor de gemeenten net zal doen toenemen. Als de integrale milieuvorwaarden gekoppeld worden aan een meldingsprocedure, dienen de gemeenten immers te controleren of de melding volledig is en of het gemelde valt onder de integrale milieuvorwaarden dan wel men vergunningsplichtig is (zie ook MiNa-Raad & SERV, 2005).

De tijdslast is echter niet de enige bepalende factor voor de doeltreffendheid van de gemeentelijke handhaving. Ook het persoonlijke engagement en het politieke draagvlak spelen een grote rol. Volgens de regelgevers kunnen gemeenten zonder politiek draagvlak voor de controle op de vergunningsvereisten van bedrijven, met het nieuwe systeem zelfs minder toezicht uitoefenen. Bij vergunningsaanvragen dient de gemeentelijke ambtenaar immers de vergunning binnen een bepaalde periode te behandelen. Zo is er een bijkomende zekerheid dat de gemeente zich bezighoudt met het bekijken van de milieuvorwaarden. De gemeente zal ook sneller geneigd zijn tot een voorafgaand plaatsbezoek. Bij integrale milieuvorwaarden is er enkel een meldingsplicht. Bij een melding ligt de nadruk echter volledig op de handhaving achteraf. Aangezien bijkomende controlebepalingen in de regelgeving ontbreken, is het onzeker hoe het toezicht in de praktijk zal verlopen. In de toekomst zal het instrument meldingsplicht worden aangepast zodat het meer waarde heeft als toezichtsinstrument. Een plaatsbezoek van de gemeentelijke milieuableenaar aan het bedrijf dat een melding heeft gemaakt, zou een deel van de oplossing kunnen zijn. Indien een gemeente dat weigert, zou AMI kunnen optreden (hoog toezicht). Tot nu toe vulde AMI het hoog toezicht echter minimaal in (Monsieur, 2004).

Een volgend mogelijk probleem is de capaciteit van de toezichthouders om in te schatten of de alternatieve middelen gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven middelen. Het is nog te vroeg om te weten of er interpretatieproblemen zullen zijn bij de evaluatie van de gelijkwaardigheid en of het milieujournaal een toereikend instrument is om die gelijkwaardigheid te controleren. AMI kon twee mensen aanwerven om kennis te verwerven over de inschatting van de gelijkwaardigheid van middelen. Gemeenten hebben die mogelijkheid echter niet en bij hen stelt zich dan ook een kennisprobleem. Volgens de regelgever is het nodig dat er bijkomende ondersteuning komt. Die kan worden verleend door AMI – wat daadwerkelijk tot hun takenpakket behoort en wat ze nu ook al doen met betrekking tot andere handhavingselementen – en via een betere verspreiding van informatie voor de gemeenten over de nieuwe wetgeving (bv. via website en permanente opleiding).

Sanctiekans en sanctiezwaarte: Over de sanctiekans en de sanctiezwaarte bestaat nog veel onzekerheid. Zo worden er vaak vragen gesteld over de hoge seponeringsgraad van leefmilieumisdrijven (zie ook AMI, 2004). Veel milieumisdrijven blijven zonder gevolg of worden geseponeerd. In dat verband wijst een vertegenwoordiger van de parketten erop dat het seponeren van een dossier meestal slechts gebeurt na regularisatie van de toestand. Alles vervolgen, dus alle zaken aanhangig maken bij de rechtbank, is onmogelijk gelet op de bestaande zittingscapaciteit en de eis om dossiers binnen een redelijke termijn voor te brengen. Veel leefmilieudossiers komen in aanmerking voor een minnelijke schikking. Ten slotte is ook de kwaliteit van de processen-verbaal belangrijk om tot een veroordeling te komen.

Daarnaast is er volgens de regelgevers een nood om administratieve en aangepaste sancties uit te schrijven (zie hoger).

CONCLUSIE

De analyse van de factoren van de Tafel van elf toont aan dat de regelgevers wel rekening hebben gehouden met de spontane nalevingsfactoren, maar veel minder met de handhavingsfactoren. De tweede onderzoeksvraag is heel wat moeilijker te beantwoorden. De nieuwe regelgeving zal immers maar kunnen worden toegepast wanneer er ook uitvoeringsbesluiten zijn verschenen. Toch kunnen we een aantal mogelijke succesfactoren en knelpunten identificeren. De grote aandacht voor spontane nalevingsfactoren kan resulteren in een betere naleving van de regelgeving door de doelgroepen. De regelgevers hebben er immers naar gestreefd de spontane naleving van de doelgroep groter te maken door meer vrijheid te laten bij de keuze van de middelen om de milieuvoorwaarden te halen. Niettemin beseft men dat dit aangevuld moet worden met adequaat toezicht en indien nodig sanctionering. De belangrijkste knelpunten zijn enerzijds het gemeentelijke toezicht en anderzijds het gebrek aan administratieve sancties. Het nieuwe stelsel van integrale voorwaarden zou het eerste probleem moeten verhelpen door de gemeentelijke toezichthouder meer tijd te gunnen om zich met toezicht en controle bezig te houden. We stipten echter een aantal potentiële knelpunten aan waarom dat niet per definitie zo zal zijn. Daarnaast blijft de vraag of de gemeenten over voldoende kennis zullen beschikken om de nieuwe regelgeving te controleren. Daarmee bedoelen we de kennisvereisten voor de controle op de toepassing van gelijkwaardige middelen. Het probleem van de administratieve sancties wordt behandeld in de discussies rond een nieuw handhavingsdecreet dat in de volgende jaren moet worden goedgekeurd.

4.2. SELECTIEVE INZAMELING VAN BEDRIJFSAFVAL

Kennis: De nieuwe regelgeving is duidelijk opgesteld: vijftien fracties worden opgesomd die moeten worden ingezameld. Bij de beleidsmakers bestaat echter het vermoeden dat veel bedrijven de nieuwe regelgeving niet kennen. Daaraan werd tijdens het beleidsvormingsproces aandacht besteed. Het informeren van de doelgroep is een van de prioriteiten bij de implementatie van het beleid. Om die reden werden een aantal informatiecampagnes opgezet in samenwerking met onder andere UNIZO en FEBEM. Een brochure die de belangrijkste aanpassingen in VLAREA vermeldt, wordt verspreid binnen de campagne 'Sorteren (aan de bron) van bedrijfsafvalstoffen is voortaan uw plicht'. Volgens de beleidsmakers heeft die echter weinig succes gekend. De milieubedrijven verenigd in FEBEM en de gemeenten versturen samen met de afvalfactuur een folder over de nieuwe sorteerverplichtingen voor bedrijven. Die aanpak kent meer succes omdat er meer bedrijven mee worden bereikt. In de komende maanden zullen nog meer informatiecampagnes worden opgestart. De informatiecampagnes concentreren zich niet enkel op de selectieve inzameling van bedrijfsafval, maar tevens op het belang van het laten ophalen van dat afval door erkende 'overbrengers' (zie verder).

Kosten en baten: Volgens de beleidsmakers is vooral de kostprijs van de afvalinzameling een probleem voor de bedrijven. Voor de inzameling van bedrijfsafval mogen inrichtingen zich immers niet wenden tot de gemeentelijke kanalen, maar moeten zij gebruikmaken van de private overbrengers, die vaak duurder zijn. Voor bepaalde sectoren kan het ook geregeld worden via de beroepsfederatie, die samen met de privésector inzamelrondes organiseert.

De invoering van een categorie 'met huishoudelijk afval vergelijkbaar bedrijfsafval' zou de kosten voor de bedrijven moeten drukken en bijgevolg het naleven van de regelgeving moeten bevorderen. Het vergelijkbare bedrijfsafval van KMO's en zelfstandigen mag immers opgehaald worden door gemeenten of gebracht worden naar het gemeentelijke containerpark. Gemeenten zijn echter niet verplicht om aan die vraag te voldoen en mogen de afvalophaling bij burgers zeker niet in het gedrang laten komen. In het verleden werden gemeenten zelfs ontmoedigd om vergelijkbaar bedrijfsafval in te zamelen. Nu is dat beleid echter stilaan aan het wijzigen. Voor bepaalde aanvaardingsplichten worden gemeentelijke kanalen ingeschakeld om het afval in te zamelen. Zo kunnen bedrijven tot acht afgedankte computers binnenbrengen in de gemeentelijke containerparken.

Dat neemt niet weg dat heel wat kleinere bedrijven hun bedrijfsafval naar containerparken brengen, wat de kosten drukt maar vaak niet toegelaten is. Daarnaast is de markt voor ophaling en afvalverwerking zeer competitief. Wegens de hoge kosten voor verwerking in het Vlaamse Gewest in vergelijking met de ons omringende landen, zijn een aantal overbrengers geneigd om het afval buiten het Vlaamse Gewest te brengen. Die overbrengers ontmoedigen de bedrijven om te sorteren, omdat het afval toch ongesorteerd verwerkt zal worden. De lage kostprijs van die overbrengers lokt de bedrijven in dat systeem. Beleidsmakers houden daarmee rekening door zowel de controle op de overbrengers te verhogen als de bedrijven te informeren over de regelgeving.

Normgetrouwheid: Het uitgangspunt van de beleidsmakers was dat de meeste bedrijven hun afval enkel sorteren als ze ertoe verplicht worden. Dat was ook de conclusie bij de opmaak van het uitvoeringsplan voor de gescheiden inzameling van bedrijfsafval van kleine ondernemingen uit 2000. Een van de doelstellingen van het plan was de halvering van het gemengde bedrijfsafval. De kosten voor de inzameling en de extra inspanningen nodig om een sorteringssysteem op te zetten zijn de belangrijkste hinderpalen. De uitvoeringsplannen van OVAM zijn echter niet bindend voor de bedrijfswereld, vandaar dat er naar een andere oplossing moest worden gezocht. Al snel werd gekozen om de gescheiden inzameling in bindende regelgeving te gieten, met name in VLAREA.

De spontane naleving van de regelgeving wordt in zekere mate bevorderd door het reeds bestaande systeem van selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Omdat werknemers gewoon zijn thuis afval selectief in te zamelen, is de stap minder groot om dat ook op het werk te doen.

Acceptatiegraad: Voor de afvalstoffen die aan de aanvaardingsplicht dienen te voldoen, maken de beleidsmakers gebruik van milieubeleidsovereenkomsten (MBO). Door de producenten de verantwoordelijkheid te geven over de inzameling van bedrijfsafval in

ruil voor de garantie dat de overheid geen bijkomende wetgeving over het onderwerp van de MBO opstelt, vergroot het draagvlak voor de regelgeving (bv. OECD, 2003). In de praktijk moet dat evenwel genuanceerd worden. Zoals Bracke (2003) stelt, kunnen onderhandelingen om tot een ontwerp-MBO te komen zeer lang duren. Bovendien worden doelstellingen vastgelegd in VLAREA niet gevolgd omdat ze door de industrie als te ambitieus of te onrealistisch worden bestempeld. Ook blijkt er weinig rekening te worden gehouden met adviezen van de MiNa-Raad en SERV. Ten slotte worden niet alle belangengroepen voldoende betrokken bij de onderhandelingen. De overbrengers en de kleinere producenten(groeperingen) komen er soms niet aan te pas omdat niet alle producenten aangesloten zijn bij een federatie die mee aan de onderhandelingsstafel zit.

Informele controlekansen en meldingskansen: Deze werden niet in rekening gebracht door de beleidsmakers omdat ze als zeer klein worden ingeschat.

Controlekansen, detectiekansen en selectiviteit: Aangezien het toezicht op de naleving van de nieuwe regelgeving in handen zal zijn van AMI (voor klasse 1-inrichtingen) en gemeentelijke toezichthouders (voor klasse 2- en klasse 3-inrichtingen) blijven dezelfde problemen geldig als beschreven in de vorige casestudy over milieuvoorwaarden. Voor veel klasse 2- en klasse 3-bedrijven is de controlekans dus verwaarloosbaar klein. De beleidsmakers hielden daar echter weinig rekening mee in de beleidsvormingsfase. Voor het toezicht op de selectieve inzameling van de bedrijven is er bovendien nog geen sluitende regeling opgesteld. Een mogelijke piste is het opnemen van bijzondere voorwaarden inzake inzameling van afvalstoffen in de vergunning voor de vergunningsplichtige bedrijven. Dat brengt ons dan terug bij de knelpunten van de gemeentelijke handhaving en de handhaving van integrale voorwaarden vermeld in 3 Analyse.

De beleidsmakers geloven wel in het afschrikkingseffect van gerichte controles. Alhoewel niet alle bedrijven gecontroleerd kunnen worden, rekent men op het afschrikkeffect dat enkele gerichte controles zullen hebben. Bovendien leert de ervaring met de controles van de verplichte terugnameplicht van verpakkingsafval, dat de meeste bedrijven zich onmiddellijk in orde stellen na een waarschuwing of een proces-verbaal. Vooraleer over te gaan tot het toezicht op de naleving willen de beleidsmakers ervoor zorgen dat de doelgroep voldoende geïnformeerd is. Men vreest dat anders het draagvlak voor de regelgeving zal verkleinen.

In eerste instantie gaat er meer aandacht naar het toezicht op de overbrengers. Ze dienen een erkenning te hebben om afval over te brengen. Eerst wil men dat systeem conform de wet laten verlopen door gerichte controles op de afvaltransporten. Ook een protocol voor de overbrengers behoort tot de mogelijkheden. Dat protocol zou handelen over de correcte naleving van VLAREA. Daarnaast concentreert men zich op de containerparken. De beleidsmakers denken aan het invoeren van een registratieplicht voor alle containerparken. Die zou paal en perk moeten stellen aan bedrijven die afval naar een containerpark brengen zonder dat het wordt geregistreerd.

Sanctiekansen en sanctiezwaarte: De sanctiekansen wordt klein geacht door de beleidsmakers. Ze verwijzen naar een gebrekkige vervolging van de processen-verbaal. De beleidsmakers stellen hun hoop op het nieuwe handhavingsdecreet, dat de toepassing van

administratieve geldboetes mogelijk zou maken en eventueel verbeurdverklaringsprocedures in gang kan zetten. Indien het te lang op zich laat wachten, moet het Afvalstoffendecreet worden aangepast. Een gebrek aan politiek draagvlak voor de invoering van administratieve boetes kan echter een hinderpaal zijn.

CONCLUSIE

Hoewel de regelgeving vrij nieuw is, beschikken we reeds over enkele aanwijzingen. Uit de analyse van de Tafel van elf blijkt dat de regelgevers veel aandacht hebben besteed aan het vergroten van de spontane naleving van de nieuwe regelgeving. Ten eerste werden maatregelen genomen om de kosten voor selectieve inzameling te verlagen en de zelfstandigen en kleine ondernemingen te stimuleren om selectief in te zamelen. De invoering van een categorie vergelijkbaar bedrijfsafval is daar getuige van. Ten tweede werd uitvoerig aandacht besteed aan de communicatie met de doelgroep. Ten derde werd er door communicatie en overleg met de doelgroepen voor bepaalde fracties getracht het draagvlak voor de regelgeving te vergroten.

Voor de handhavingsfactoren krijgen we echter een ander beeld. Zo concentreert men zich op het toezicht en de controle van andere doelgroepen in de afvalketen, met name de overbrengers. Ook is er nog geen duidelijke handhavingsstrategie voorhanden die erop toeziet dat de bedrijven de regelgeving wel degelijk naleven. Men vertrouwt op de efficiëntie van de toezichthoudende instellingen. Gelet op de eerder besproken toezichtsproblemen is dat te optimistisch.

De combinatie van het vermoede gebrek aan kennis bij de doelgroep, de hoge nalevingskosten, de lage normgetrouwheid bij de doelgroep en de lage controle- en sanctieneringskans doet verwachten dat het gebrek aan sluitende handhavingsstrategie de effectiviteit van het beleid negatief zal beïnvloeden.

Het grote aantal bedrijven heeft de regelgevers doen besluiten om zogenaamde alternatieve handhavingsmethoden te gebruiken. Voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen die vallen onder een aanvaardingsplicht zijn vooral de MBO's een bruikbaar alternatief. Aan de ene kant verhoogt dat het draagvlak voor de regelgeving, maar aan de andere kant blijft een duidelijke controle op de performantie van het systeem achterwege (Bracke, 2003).

4.3. STOOKINSTALLATIES

Voor deze gevalsstudie passen we de Tafel van elf toe op twee doelgroepen: de burgers en de technici.

DOELGROEP: BURGERS

Kennis: Op het eerste gezicht oogt de regelgeving zeer complex. Naargelang het type en de ouderdom van de installatie zijn er andere normen opgesteld. Dat resulteerde in een document van ongeveer zestig bladzijden. SERV (2004) stelt zich dan ook de vraag hoe

die regelgeving gecommuniceerd kan worden naar de burger. De regelgevers weerleggen de kritiek echter door te stellen dat de burger de gehele wetgeving niet hoeft te kennen. Voor de onderhoudstechnici die de onderhoudsbeurten en de controles moeten uitvoeren, zijn de regels niet zo moeilijk omdat zij vertrouwd zijn met de materie. Een ander element dat de spontane naleving voor de burger in het gedrag zou kunnen brengen, is de verplichting om de attesten van de twee laatste onderhoudsbeurten te bewaren. We maken de kanttekening dat veel burgers dat mogelijk zullen vergeten.

De regelgevers erkenden dat de drie doelgroepen van de nieuwe regelgeving op de hoogte gebracht moesten worden. In het ontwerpbesluit zijn dan ook sensibilisatiecampagnes gepland, die gericht zijn op de burgers, de sector en de federaties, en de onderhoudstechnici en opleidingscentra. In het jaarbudget van de Cel Lucht werd dat ingeschreven. De concrete uitwerking van de campagnes zal echter pas kunnen gebeuren nadat het ontwerpbesluit is goedgekeurd.

Kosten en baten: Volgens de regelgevers zijn de burgers zelf weinig geneigd om hun stookinstallaties te laten nakijken of te laten vervangen. Dat brengt immers extra kosten met zich. Enkel bij een groot risico voor de eigen gezondheid overwegen de burgers een onderhoudsbeurt of een vervanging. Daarom hebben de beleidsmakers gekozen voor een systeem waarin de installaties op geregelde tijdstippen moeten worden gecontroleerd. Een onderhoudsbeurt gebeurt echter enkel op vraag van de burger en bij een erkend technicus naar keuze.

Normgetrouwheid en acceptatiegraad: De normgetrouwheid van de burgers wordt vrij klein geacht. Met informatiecampagnes zullen de beleidsmakers proberen om de burgers te sensibiliseren voor het nut van de onderhoudsbeurten (met aandacht voor de gevaren van CO-intoxicatie) en de vervanging van installaties (met aandacht voor de energiebesparing).

Informele controle- en meldingskans: Huurders van woningen kunnen druk uitoefenen op de verhuurders om de stookinstallatie te laten nakijken. Deze informele controlekans wordt echter zeer klein geacht.

Controlekans, detectiekans en selectiviteit: In het ontwerpbesluit worden weinig acties ondernomen om de burger te controleren. De regelgevers geven toe dat controlekans dan ook zeer laag zal zijn. Volgens het KB van 6 januari 1978 moeten de gebruikers hun stookinstallatie jaarlijks laten onderhouden door bevoegde personen. Een controle bij de burger om te checken of hij in orde is met de regelgeving is (voorlopig) niet weerhouden in het ontwerpbesluit. Er bestaat geen politiek draagvlak om bij burgers controlebezoeken te houden. Bovendien zouden de kosten voor de gemeenten om dat op een effectieve wijze uit te voeren te hoog oplopen. Verder is dergelijke controle moeilijk afdwingbaar bij een onwillige bewoner, omdat dan een huiszoekingsbevel nodig is. In het ontwerpbesluit staat wel ingeschreven dat burgers de laatste twee onderhoudsattesten dienen bij te houden. Ze zouden kunnen worden opgevraagd door de toezichthouders. Ook hier kan de vraag gesteld worden of dergelijk toezicht administratief haalbaar is. Wegens het vrijwel ontbreken van een toezichtstelsel op de burger is de detec-

tiekans en de selectiviteit quasi onbestaande. De administratie is wel vragende partij om dat in de toekomst te introduceren.

Sanctiekans en sanctiezwaarte: In de kaderwet Luchtverontreiniging staan sancties ingeschreven voor burgers die de regelgeving niet naleven. Zoals de regelgevers echter aangeven, zijn ze van weinig invloed. Om een sanctie te geven, moet de burger immers eerst betrap worden.

DOELGROEP: ONDERHOUDSTECHNICI EN OPLEIDINGSCENTRA

Kennis: De regelgevers stellen dat er geld wordt vrijgemaakt om zowel de onderhoudstechnici als de opleidingscentra te informeren over de bepalingen in het ontwerpbesluit, indien dat zou worden goedgekeurd. Alhoewel de regelgeving complex lijkt, verwachten de regelgevers niet veel problemen om de informatie over te brengen, aangezien de doelgroep bestaat uit deskundigen ter zake.

Kosten en baten en normgetrouwheid: De regelgevers weten dat naar uitvoering en correcte toepassing van het KB van 6 januari 1978 er zich nogal wat onvolkomenheden, misbruiken en zelfs fraude (met zuiver winstbejag) voordoen. Ze werden vastgesteld bij zowel een aantal onderhoudstechnici als bij firma's. Vandaar dat een versterkt toezicht op de technici dringend noodzakelijk is.

Acceptatiegraad: Het draagvlak voor de bepalingen in het ontwerpbesluit wordt hoog ingeschat door de regelgevers. Als bewijs daarvan haalt men de inspraak in het beleidsvormingsproces aan. Eind jaren 90 werd een werkgroep opgericht met zowel de administraties milieu en energie als de betrokken doelgroepen, zijnde vertegenwoordigers en importeurs van installaties, onderhoudstechnici, opleidingscentra, en sectoren en federaties die gas en stookolie leveren. In 2000 werd dat proces afgerond met een door alle partijen goedgekeurde tekst. Wegens een persoonswissel binnen (destijds) de sectie Erkenningen en wegens tijds- en personeelsgebrek schoof het dossier naar de achtergrond. Toen het in 2002 weer werd bovengehaald, werd de werkgroep niet meer in zijn geheel bijeengeroepen, maar werd besloten om samen te zitten met enkele deskundigen van de administratie en enkele technische raadgevers, die ervaring of banden hadden met de verschillende betrokken partijen. In de nieuwe tekst werd de controle op de uitgevoerde taken van de technici toegevoegd. Toch is het draagvlak bij de doelgroepen nog steeds groot volgens de regelgevers.

Informele controlekans en meldingskans: De informele controle- en meldingskans worden zeer laag ingeschat door de regelgevers. Bij klachten van de burger kan de administratie eventueel zelf ingrijpen, maar ervaring leert echter dat dat zeer weinig gebeurt. Tevens zijn maar weinig burgers op de hoogte van het feit dat een erkende onderhoudstechnicus steeds zijn gehomologeerd certificaat op zak moet hebben en dat men dat steeds mag opvragen. De burger kan altijd met zijn klachten terecht bij de milieudienst van zijn of haar gemeente. De informatiecampagne zou de burgers daarvan op de hoogte moeten stellen.

Controlekans, detectiekans, selectiviteit en sanctiekans: De controlekans is niet hoog volgens de regelgevers. Gezien de beperkte personeelsbezetting binnen de huidige Cel Erkenningen van de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid (AMINABEL) wordt vanuit de administratie voorlopig uitsluitend ingegrepen na klachtmelding. Om de controlekans te verhogen, moet het toezicht op de controlerende technici worden verhoogd. Hiertoe werkte de Cel Lucht samen met de Cel Erkenningen, beide van AMINABEL. Verschillende systemen werden in overweging genomen. De administratie zou zelf de erkenning kunnen controleren, maar daarvoor was er een gebrek aan personeel en middelen. Daarom werden de controles uitbesteed aan een gecertificeerd keuringsorganisme. De keuring wordt gefinancierd door een eigen bijdrage van de technici (de zogenaamde dossiertaks bij aanvraag tot een gehomologeerd certificaat).

Sanctiezwarte: Mogelijke sancties bij vaststelling van een overtreding zijn de aanmaning, de schorsing en de intrekking of niet-verlenging van de erkenning. Volgens de regelgevers gebeurde de intrekking van de erkenning tot op heden alleen in uitzonderlijke gevallen. Ook het aantal gestuurde aanmaningen, met het opleggen van corrigerende maatregelen en het wijzen op mogelijke gevolgen bij niet-naleving, bleef eerder beperkt. Niettemin blijft de vraag of de sancties niet te zwaar zijn. Een intrekking van erkenning betekent voor een onderhoudstechnicus immers het verlies van zijn broodwinning. Het invoeren van lichtere sancties zou de toezichthouders en sanctionerende instellingen meer speelruimte geven om een overtreder te bestraffen.

CONCLUSIE

Ook bij deze derde casestudy kunnen we enkele aanwijzingen geven over de toekomstige effectiviteit van de regelgeving. In tegenstelling tot de vorige twee casestudy's, zit men bij dit voorbeeld nog maar in de ontwerpfase. De uiteindelijke regelgeving kan er bijgevolg nog anders uitzien.

Alhoewel wordt toegegeven dat de spontane naleving van de regelgeving door de burgers vrij klein zal zijn, ontbreekt een welomschreven handhavingsstrategie. Vanzelfsprekend zal dat een invloed hebben op de effectiviteit van de regelgeving.

Volgens de regelgevers zijn de gemeenten weinig geneigd om toezicht te houden op de burgers, omdat er geen draagvlak zou bestaan bij de doelgroep en omdat dat te veel administratieve en financiële kosten zou meebrengen. De gekozen handhavingsstrategie is gebaseerd op een verhoogd toezicht op het uitgevoerde werk van de onderhoudstechnici aan de hand van een hercontrole van de uitgevoerde metingen en een nazicht van de conformiteitsattesten. Dat moet gebeuren door een daarvoor gecertificeerd keuringsorganisme, gefinancierd door de technici zelf via de dossiertaksen. Ook dat systeem biedt echter geen zekerheid op de naleving van de regelgeving door de burger. Burgers dienen immers zelf een onderhoudsbeurt aan te vragen. Er zouden vervolgens steekproefsgewijze controles bij burgers moeten worden uitgevoerd. De ervaring leert echter dat de kans klein is dat de gemeenten dat zullen doen, omwille van de grote administratieve en personeelsbelasting en het gebrek aan politiek draagvlak voor controles bij burgers thuis. De regelgevers hebben wel nagedacht over alternatieven, maar

om verschillende redenen werden die verworpen. Zo werd eraan gedacht om het toezicht op stookinstallaties te koppelen aan andere toezichtsbevoegdheden van het Vlaamse Gewest (bv. de wooncode of isolatieregelgeving). Zo kan het nazicht op stookinstallaties worden gekoppeld aan bijvoorbeeld de brandverzekering. De verantwoordelijkheid zou dan bij de eigenaar of de sociale huisvestingsmaatschappij komen te liggen. De mogelijkheid werd eveneens door SERV (2004) voorgesteld. De piste werd echter niet gevolgd omdat de technische moeilijkheden te groot waren. Een andere optie was om met de leveranciers van stookolie af te spreken dat de levering van stookolie gekoppeld zou worden aan de conformiteit van de installatie, naar analogie met de regelgeving wat betreft stookolietanks. De regelgevers vrezen echter dat er geen politiek draagvlak is om burgers de brandstof voor verwarming te onthouden bij het niet-naleven van de regelgeving. Bij stookolietanks is dat draagvlak er wel omdat de mogelijke schade van defecte tanks zeer acuut en duur kan zijn. Toch zijn we van oordeel dat het mogelijk moet zijn om maatregelen te treffen die minder drastisch zijn, bv. aanmaningen.

4.4. LOZING VAN HUISHOUELIJK AFVALWATER

Kennis: Volgens de regelgever werd er bij de opstelling van de bepalingen rekening gehouden met de duidelijkheid van de wetgeving voor de doelgroep. Toch geven de respondenten toe dat de burgers niet goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen. De oorzaak ligt niet bij de complexiteit van regelgeving, want alles staat duidelijk beschreven in VLAREM II en wordt nog eens herhaald in de code van goede praktijk, die tot doel had om meer uitleg te geven bij de bestaande regels. Een verklaring kan wel gevonden worden in de dynamiek van de afvalwaterzuiveringszones, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, die onder andere instaat voor de aanleg van rioleringen en de aansluiting van de riolering op het stelsel dat aansluit op een RWZI. De afbakening van de zones werd met de goedkeuring van VLAREM in 1995 gebaseerd op een eenmalige, door het Vlaamse Gewest ingestelde, gesubsidieerde vijfjarenplanning inzake riolering. De bedoeling was om de gemeenten zoveel mogelijk te stimuleren om rioleringen aan te leggen die aansluiten op de inmiddels in aanbouw zijnde gewestelijke zuiveringsinfrastructuur. De zuiveringsplicht werd bij de burger gelegd. Later besliste de Vlaamse Regering om het vijfjarenplan te vervangen door een langetermijnaanpak. Die houdt een niet in tijd gebonden koppeling in aan het gewestelijke en gemeentelijke rollende meerjarenprogramma inzake uitbouw van zuiveringsinfrastructuur, waaraan wijzigingen kunnen worden aangebracht (Van Zele & Leroy, 2003). Bij verandering van zone (zone C naar A of B, of niet-gerioleerd gebied naar zone A, B of C) moet de burger aan andere verplichtingen voldoen. Door die aanpak kregen de zuiveringszones een dynamisch karakter en ging de beoogde eenduidige indeling verloren.

Die dynamiek zou evenwel geen probleem mogen zijn indien er voldoende doeltreffende informatievoorziening aanwezig is. Veel gemeenten blijven hier echter in gebreke. De veranderingen en verplichtingen worden in veel gemeenten wel gemeld in de gemeentebladen en -brochures, maar ze worden volgens de regelgever onvoldoende gelezen of

begrepen. De regelgever stelde tevens dat veel gemeenten in gebreke blijven inzake correcte informatieverstrekking aan de burger.

Kosten en baten: De financiële kosten voor een burger om aan de verplichtingen te voldoen, worden vaak hoger ingeschat dan de baten. Om zich in regel te stellen moet men immers zelf de aansluiting op de gemeentelijke rioleringsinfrastructuur voorzien of een septische put (of een IBA) installeren en die regelmatig laten ruimen. In sommige gemeenten dienen burgers die in een op riool aangesloten zone wonen, wel een rioolrecht (forfaitaire rioolbelasting) te betalen. In dat geval hebben de burgers er wel belang bij om zich aan te sluiten op de riool, want de belasting betaalt men immers sowieso.

Acceptatiegraad: Het draagvlak voor de regelgeving mag niet te hoog worden ingeschat volgens de regelgever. Een van de problemen is dat de regelgeving handelt over een onderwerp dat meestal aan het zicht van de burger onttrokken is en waar hij geen direct zichtbaar voordeel bij heeft, maar wel kosten voor moet maken.

Informeel controlekans en meldingskans: De informele controlekans wordt als klein ingeschat, vooral voor de afkoppeling van hemelwater. Enkel wanneer er grote geur- of andere hinder is wegens het niet-naleven van de verplichtingen van een burger, kan er kritiek komen en wordt soms de vrederechter ingeschakeld. De kleine informele controle- en meldingskans is een van de redenen waarom een toezicht en controle nodig werden geacht.

Controlekans, detectiekans en selectiviteit: De controlekans is volgens de regelgever zeer laag, vooral omdat de gemeenten weinig of geen controles uitvoeren. Nochtans was de verwachting bij het opstellen van de regelgeving dat de gemeenten hun toezichtstaken zouden uitoefenen. Die worden echter door een aantal factoren in het gedrang gebracht. Ten eerste lieten de gemeenten, volgens de regelgever, dikwijls na om een inventaris te maken van woningen die de mogelijkheid hebben om op rioleringen te lozen. Er werd ook zeer weinig of niet nagekeken of de burgers ook effectief aangesloten waren op die rioleringen. Dat is overigens moeilijk te controleren zonder zelf overlast te veroorzaken (bv. door het voetpad open te breken). De detectiekans is dan ook laag. Ten tweede lopen de gemeenten achter in de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur, zoals Van Zele & Leroy (2003) hebben beschreven en geanalyseerd. De gemeenten geven dan ook prioriteit aan de uitbouw van die infrastructuur zodat de handhaving naar de achtergrond verschuift. Ten derde is er weinig politieke wil bij de gemeenten om de burgers aan te spreken en te controleren op de naleving van de regelgeving. Ten vierde wordt het gebrek aan tijd en financiële middelen aangehaald. Ten vijfde vergt het controleren of de burger aan de verplichtingen voldoet een plaatsbezoek en is een overtreding niet makkelijk vast te stellen. Ook hier speelt het gebrek aan politieke wil en tijd een rol. Ten slotte volstaat de meldingsplicht niet als instrument om effectief toezicht te houden over de werkelijke gang van zaken. Bovendien zijn er maar weinig meldingsplichtigen die effectief melding maken.

Sanctiekans en sanctiezwaarte: Omwille van de lage controlekans is ook de sanctiekans zeer laag. Sommige gemeenten vragen wel een retributie op het ruimen van septische

putten. Voor de burger is het daarbij soms goedkoper om zich in regel te stellen met de verplichte aansluiting op en rechtstreekse lozing in de riolering (indien men in zone A of B ligt) dan om de jaarlijkse retributie te betalen. Het is echter onduidelijk of dat inderdaad burgers aanzet om zich te laten aansluiten.

CONCLUSIE

Bij het opstellen van de regelgeving hebben de regelgevers rekening gehouden met de nood aan toezicht en controle op de naleving van de wetgeving. Ze gingen ervan uit dat de regels voldoende duidelijk waren omschreven en de bevoegdheden duidelijk waren toegewezen. Bij nader inzicht blijkt echter dat veel gemeenten hun toezichtstaak niet uitoefenen en dat er in de nabije toekomst niet veel beterschap moet worden verwacht. De handhaving van de regelgeving stelt niet veel voor.

Het programmadecreet van december 2004 omtrent de reorganisatie van de watersector brengt een drastische verandering inzake de verantwoordelijkheden teweeg. In eerste orde krijgen de drinkwatermaatschappijen de saneringsplicht opgelegd voor de opvang, het transport, het collecteren en het zuiveren van het afvalwater dat ontstaan is na het gebruik van het door hen geleverde leidingwater. De maatschappij kan dat zelf doen of uitbesteden aan een derde. In dat geval dient de drinkwatermaatschappij een overeenkomst te sluiten met de gemeente of intercommunale voor het opvangen/transporteren van het afvalwater en met de Aquafin NV voor de bovengemeentelijke zuivering. De prijs voor de sanering moeten ze doorrekenen aan de consument als onderdeel van de drinkwaterprijs. In zo een systeem kan de handhaving in principe versterkt worden via contractuele verplichtingen met de gemeente en de drinkwatermaatschappij. Qua effectieve handhaving staat de aanpak echter nog maar in haar kinderschoenen, want het is onduidelijk hoe de maatschappijen hun saneringsplicht zullen vertalen in de contractbepalingen en of zij zullen controleren of een consument effectief is aangesloten. De drinkwatermaatschappij beschikt niet over toezichts- of sanctioneringsbevoegdheden. De handhavingsbevoegdheid verwoord in VLAREM blijft immers vooralsnog ongewijzigd. Verder blijft de vraag of en hoe de gemeenten zullen toezien op de naleving van de overeenkomst.

5. Conclusies & aanbevelingen

5.1. CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we nagegaan of regelgevers rekening hebben gehouden met handhaving bij het opstellen van de regelgeving en op welke wijze dat de (verwachte) effectiviteit en de uitvoering van het beleid heeft beïnvloed of zou kunnen beïnvloeden. De opstellers van de regelgeving werden bevraagd op basis van de spontane nalevingsfactoren en de handhavingfactoren in de Tafel van elf. Onze bevindingen zijn gebaseerd op die gesprekken en op de literatuur. Een grondige bevraging en studie van de doelgroepen viel buiten het bestek van dit onderzoek. Voor ons was het van belang te weten of en op welke wijze de regelgevers verschillende aspecten van handhaving in acht namen bij de beleidsvorming.

We hebben vier casestudy's behandeld die betrekking hebben tot het beleid inzake milieuvoorwaarden, gescheiden inzameling van bedrijfsafval, stookinstallaties en lozing van afvalwater. De regelgeving wat betreft de casestudy's milieuvoorwaarden en gescheiden inzameling van bedrijfsafval is relatief recent in voege getreden, terwijl die voor de casestudy stookinstallaties in een ontwerpfase zit. De conclusies uit de vier casestudy's kunnen we vanzelfsprekend niet veralgemenen voor het gehele milieubeleid. Om dat te doen, moeten er meer aspecten van de milieuregelgeving onderzocht worden.

In figuur 1 hebben we voor elk van de casestudy's op een beknopte wijze aangegeven of er rekening werd gehouden met de verschillende factoren van de Tafel van elf. Een sterretje (*) duidt aan dat de beleidsmakers de factor in acht hebben genomen en hebben nagedacht over mogelijke oplossingen. Een kruisje (x) betekent dat de beleidsmakers de factor misschien wel in rekening hebben gebracht, maar (nog) geen concrete oplossingen hebben geformuleerd, of de oplossing hebben doorgeschoven naar andere bevoegde instellingen of actoren waarvan bij voorbaat kon worden ingeschat dat zij – om welke reden dan ook – de taak niet naar behoren zouden uitvoeren.

Figuur 1: Inschatting van de factoren van de Tafel van elf voor de vier casestudy's

case-study's	factoren van de Tafel van elf										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
A	x	*	*	*	*	*	*	x	x	x	x
B	*	*	*	*	*	*	x	x	x	x	x
C	x	*	*	*	*	*	x	x	x	x	x
D	x	x	x	x	*	*	x	x	x	x	x

(A) milieuvoorwaarden; (B) selectieve inzameling bedrijfsafval; (C) stookinstallaties; (D) lozing afvalwater.

(1) kennis en duidelijkheid van de regels; (2) kosten en baten; (3) acceptatie; (4) normgetrouwheid; (5) informele controlekans;

(6) informele meldingskans; (7) controlekans; (8) detectiekans; (9) selectiviteit; (10) sanctiekans; (11) sanctiezwarte.

Ten eerste blijkt dat er vrij veel aandacht wordt besteed aan de spontane nalevingsfactoren. De beleidsmakers nemen maatregelen om die spontane naleving te verhogen. Zij proberen dat te doen door informatie te verspreiden. Zowel bij de selectieve inzameling

van bedrijfsafval als bij de stookinstallaties gaat er veel aandacht naar het informeren van de doelgroep over de nieuwe regelgeving. Bij het voorbeeld uit het afvalbeleid wordt duidelijk dat dat niet gemakkelijk verloopt. Bij de gevalsstudie van de stookinstallaties zijn de beleidsmakers nog niet tot een goedgekeurde regelgeving gekomen waardoor ze nog niet zijn gestart met informatievoorziening. Alhoewel men ook rekening houdt met de duidelijkheid van de regelgeving, blijkt het begrip van de doelgroep voor de regelgeving soms overschat te worden, zoals het voorbeeld uit het waterbeleid duidelijk maakt. Ten tweede blijkt dat de regelgevers de financiële en administratieve kosten van de naleving trachten te drukken. Zo laat de nieuwe bepaling in het Milieuvoorwaardendecreet toe dat de bedrijven alternatieve en goedkopere – maar gelijkwaardige – middelen gebruiken. Voor de afvalstoffen van de bedrijven werd een nieuwe categorie toegevoegd: het met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafval. Ten derde werd er in ten minste drie van de vier casestudy's gepoogd om het draagvlak voor de regelgeving bij de doelgroepen te verhogen door met hen samen te zitten over het opstellen van de regelgeving.

In de vier casestudy's wordt erkend dat de doelgroep zich niet zomaar in regel zal stellen. Ook niet wanneer de maatregelen om de spontane nalevingsfactoren te verhogen, succesvol zijn. Toezicht, controle en sanctionering worden dan ook nodig geacht. Daar knelt echter het schoentje: in zowat alle casestudy's vertrekt men vanuit de veronderstelling dat de instellingen die bevoegd zijn voor het toezicht op de regelgeving, dat naar behoren zullen uitvoeren. Dat is paradoxaal omdat alle geïnterviewden de knelpunten van de huidige structuur aanwijzen. Het duidt erop dat de interne juridische diensten van de overheidsadministratie, bij de formulering van nieuwe regelgeving, blijkbaar te weinig betrokken worden of evenmin antwoorden kennen.

Tot de belangrijkste knelpunten behoren de problemen met betrekking tot de gemeentelijke handhaving en de relatie tussen administratieve en strafrechtelijke handhavingsmethoden. Vooral het voorbeeld van de lozing van afvalwater maakt duidelijk dat die problemen de navolging van de regelgeving sterk hinderen. Een ander knelpunt is het toezicht en de controle op de particulieren en de klasse 2- en klasse 3-bedrijven. Momenteel is de controlekans voor die groepen te laag. Uit de casestudy's inzake afvalwater en stookinstallaties blijkt dat het zowat onbegonnen werk is om particulieren te controleren. Bovendien is daarvoor geen politiek draagvlak. Het is echter aan de Vlaamse overheid om daar oplossingen voor te vinden: het werken met alternatieve handhavingsmethoden, het versterken van het hoog toezicht en het activeren van het gemeentelijke toezicht zijn enkele mogelijke oplossingen. Het nieuwe handhavingsdecreet kan een oplossing bieden voor een aantal van die problemen. Voor andere problemen lijkt vooral een uitbreiding van de handhavingscapaciteit nodig, op gewestelijk en (vooral) op gemeentelijk niveau.

De casestudy's tonen aan dat er in bepaalde mate gezocht is naar alternatieve handhavingsmethoden. De toepassing van milieubeleidsvereenkomsten is daarvan een voorbeeld. Het verhoogt het draagvlak bij de doelgroepen (in het geval van de selectieve inzameling van bedrijfsafval) en verlaagt de handhavingslast voor de toezichthouders (zie casestudy's bedrijfsafval en afvalwater):

We herhalen dat het niet eenvoudig is om vast te stellen op welke wijze de aandacht voor handhaving in het begin van het beleidsvormingsproces, de uitvoering en de effectiviteit van de uiteindelijke regelgeving beïnvloedt. De vier casestudy's tonen echter aan dat de onderschatting van de problemen waarmee de bestaande handavingsstructuur in Vlaanderen te kampen heeft, de naleving van de regelgeving door de doelgroepen, en bijgevolg het behalen van de doelstellingen van het beleid, in het gedrang kan brengen. Bovendien blijkt uit alle casestudy's dat, hoewel de beleidsmakers er wel op inspelen, de kansen op spontane naleving eerder laag worden ingeschat door de hoge nalevingskosten en de minieme controlekansen. In de meeste gevallen is er een gebrekkige kennis bij de doelgroep (burgers) over hun verplichtingen. Het uitblijven van handavingsstrategieën die die problemen in rekening brengen, brengt de effectiviteit van het beleid in het gedrang.

5.2. AANBEVELINGEN

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we twee niveaus onderscheiden waarop we beleidsaanbevelingen kunnen formuleren:

- aanbevelingen voor *beleidsvoorbereidende* en *beleidsformulerende administraties*: gelet op de onderzoeksvraag van deze studie kunnen we daarover het grootste aantal aanbevelingen formuleren;
- aanbevelingen voor de *Vlaamse overheid* in het algemeen voor de organisatie van de handhaving van het Vlaamse milieubeleid: alhoewel dat geen expliciete onderzoeksvraag was, kunnen we toch enkele zaken meegeven die in de loop van het onderzoek naar boven zijn gekomen. Eventueel kunnen deze aanbevelingen als nuttig worden gebruikt in het momenteel opnieuw opgestarte beleidsproces dat zou moeten leiden tot een handavingsdecreet.

Wat de aanbevelingen voor de beleidsvoorbereiding betreft, trappen we een open deur in door te stellen dat 'zo vroeg mogelijk in het beleidsproces de geschikte handavingsstrategie moet worden overwogen'. Deze overweging mag niet beperkt blijven tot de spontane handavingsfactoren. Ook de juridische componenten, zoals de controlekansen en de sanctiekansen, verdienen aandacht. De juridische diensten van de administratie worden hierbij het best zo veel mogelijk betrokken. Om te voorkomen dat elke beleidscel het warm water moet uitvinden, bevelen we aan dat een horizontale werkgroep¹¹ binnen de Vlaamse (milieu)administratie de opdracht krijgt om een soort 'handleiding' op te stellen met een aantal mogelijke handavingsopties en tips over welke optie te kiezen. Daarbij worden het best ook alternatieve handavingsmethodes overwogen. De Tafel van elf (of een andere methodologie) kan helpen om, aan de hand van de vragenlijst, knelpunten in de handhaving te identificeren en oplossingen voor te stellen.

¹¹ Met bv. een milieuspecialist en een juridische specialist.

Wat het tweede type aanbevelingen betreft, beperken we ons tot een aantal losse overwegingen en tips. Het oplossen van de knelpunten in de bestaande handavingsstructuur was immers geen doelstelling van dit onderzoek. Uit ons onderzoek komt naar voor dat de meeste knelpunten zich situeren bij de controlekansen en de sanctiekansen. De *controlekansen* blijkt vooral een probleem te zijn bij de doelgroepen van de particulieren en de

klasse 2-en klasse 3-bedrijven. Het gebruik van alternatieve handhavingsinstrumenten, de uitbreiding van het hoog toezicht, de uitbreiding van de gemeentelijke handhavingscapaciteiten of zelfs het herbekijken van de bestaande bevoegdheidsverdelingen zijn enkele mogelijkheden. De *sanctiekans* blijkt het voorwerp van enige discussie: verscheidene actoren suggereren dat de hoge seponeringsgraad van milieumisdrijven bij de parketten een knelpunt is. De parketten zelf ontkennen dat. Zonder stelling te nemen, vermoeden we dat een betere communicatie, vooral van de parketten naar AMI, al heel wat kan oplossen. Als het parket per dossier terugkoppelt over het gevolg dat eraan is gegeven, met bijvoorbeeld de redenen van seponering, dan kan AMI hierover rapporteren in haar jaarlijkse milieuhandhavingsrapport en dan zal dat aspect alvast aan duidelijkheid winnen.

REFERENTIES

- Aalders M.V.C. (1994) Het handhavingsvraagstuk. In: Glasbergen P. (red.) Milieubeleid. Een wetenschappelijke inleiding, VUGA, Den Haag.
- Afdeling Milieu-Inspectie (AMI) (2004) Milieuhandavingsrapport 2003 van de Afdeling Milieu-Inspectie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Billiet C.M. & Rousseau S. (2002) Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingsfase. In: Van den Berghe, J. (red.) De handhaving van het milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002, Kluwer, Mechelen, 185-347.
- Billiet C.M. & Rousseau S. (2005) Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijk handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse, in Tijdschrift voor Milieurecht, Jg. 14, Nr. 1.
- Blomberg A.B. (2000) Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Blomberg A.B. & Michiels F.C.M.A. (1997) Handhaven met effect, VUGA, Den Haag.
- Bracke R. (2003) Milieubeleids overeenkomsten ter uitvoering van de aanvaardingsplicht. In: Van Steertegeem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 125-162.
- Coolsma C. & Wiering M. (2001) Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht, SISWO, Amsterdam.
- Crabbé A. & Leroy P. (2003) Milieuvergunningverlening in afvalwatergebonden dossiers. In: Van Steertegeem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 53-88.
- IALE (2004) De ontwikkeling van het instrumentarium voor de reguleringsimpactanalyse, Kenniscentrum Wetmatiging, Brussel.
- ICMH (1995) Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Die Keure, Brugge.
- Kenniscentrum Wetmatiging (2004a) Richtlijnen voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse (RIA), Handleiding, Kenniscentrum Wetmatiging Brussel.
- Kenniscentrum Wetmatiging (2004b) Wegwijzer in Reguleringsimpactanalyse, Kenniscentrum Wetmatiging, Brussel.
- Koenders A.M.F.M. & Ruimschotel D. (2003) Het gebruik van een integrale handhavingsbenadering en de T11®-methodiek in de Veiligheidsketen. In: Tenge R., Hesselman T. & Koenders A. (red.): Jaarboek Beveiliging 2003, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Lambrechts W. (1999) Overzicht van het Belgisch Milieurecht. 4de Editie 1999, Kluwer Rechtswetenschappen, België, Antwerpen.
- Langaa Jensen P. (2001) Working without limits – Reconsidering regulations, TUTB Newsletter nr. 15-16, februari.
- Larmuseau I. (2005) De integrale milieuvoorwaarden: milieunormering nieuwe stijl? Tijdschrift voor Milieurecht, 5, 500-517.
- Lavrysen L. (2002) Syllabus milieurecht, Universiteit Gent, Gent.
- MiNa-Raad (2002) Advies van 3 oktober 2002 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden, MiNa-Raad Vlaanderen, Brussel.
- MiNa-Raad (2003) Briefadvies van 2 oktober 2003 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, MiNa-Raad Vlaanderen, Brussel.
- MiNa-Raad (2004) Advies in hoofdlijnen van 18 november 2004 over de aanvulling van het DABM met een titel inzake de erkenning van deskundigen en laboratoria, MiNa-Raad, Brussel.
- MiNa-Raad & SERV (2005) Advies van 9 [11] mei 2005 over de ontwerpbesluiten integrale milieuvoorwaarden - inrichting voor motorvoertuigen en houtbewerkingsbedrijven, MiNa-Raad, SERV, Brussel.
- Monsieur A. (2004) De behandeling van milieuklachten door de Milieu-Inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Leuven.
- Mortier R. (2003) "Hoe Sterk is de kettling...twaalf jaar later? Rede uitgesproken door advocaat-generaal Ria Mortier op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Gent op 1 september 2003" in Rechtskundig Weekblad, Jg 67, Nr. 38, 22 mei 2004, 1481-1498.
- OECD (2003) Voluntary Approaches for Environmental Policy. Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes, OECD, Paris.

Peeters K. (2004) Beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009, Vlaamse Regering, Brussel.

Prinsen H.M. & Vossen R.M.M. (2003) Naleving en handhaving van regelgeving. Loont het de moeite? In Justitiële verkenningen, afl. 9, 2003, 54-69.

SERV (2002) Advies over het Voorontwerp van Decreet inzake Milieuvoorwaarden, SERV, Brussel.

SERV (2004) Advies Ontwerpbesluit onderhoud stookinstallaties, SERV, Brussel.

Tielemans B. & Leroy P. (2003) Milieubeleidsvaluatie in Vlaanderen. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsvaluatie, VMM, Mechelen, 15-52.

Van den Broeck J., Loots I. & Leroy P. (1997) Milieubeleidsplanning in Vlaanderen: een blik in het verleden. In: Bormans J. (red.) Milieu- en veiligheidsmanagement: praktisch handboek voor bedrijf en overheid, Kluwer, Zaventem, 33-75.

Van Humbeeck P. & Steurs G. en Kenniscel Wetsmatiging (2004). Handleiding 'reguleringsimpactanalyse', Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

Van Zele L. & Leroy P. (2003) Gemeenten en de uitbouw van de infrastructuur voor afvalwaterzuivering. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsvaluatie, VMM, Mechelen, 89-124.

Vlaams Parlement (2004) Voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, Vlaams Parlement, Brussel.

Vlaams Parlement (2002) Memorie van Toelichting. Ontwerp van Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvorwaarden, Vlaams Parlement, Brussel.

LECTOREN

Ingeborg Barrez, VMM

Esmeralda Borgo, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw

Anne D'Haese, OVAM

Jan De Mulder, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent

Peter De Smedt, LDR Milieuvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent

Isabel Dobbelaere, WES Onderzoek & Advies

Maarten Hens, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Wilfried Huybrechts, Cel Erkenningen, AMINAL

Isabelle Larmuseau, LDR Milieuvocaten

Catherine Lenaerts, Febelauto

Ria Mortier, Hof van Beroep Gent

Bob Nieuwejaers, Cel Lucht, AMINAL

Sandra Rousseau, Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven

Bart Thibaut, OVAM

An Van de Vel, Agoria Vlaanderen

Philippe Van De Velde, OVAM

Freddy Van den Bossche, VMM

Caroline Van der Steen, Milieudienst, Stad Gent

Greet Van Eetvelde, Milieu- en ruimtebeheer, UGent

Marc Van Ginderdeuren, Stadsbestuur Aalst

Peter Van Humbeeck, SERV

Wouter Van Reeth, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Anne Vandeputte, OVAM

Steven Verbanck, WSG

Pieter Verbeek, MiNa-Raad

Het onderzoeksrapport kunt u lezen op www.milieurapport.be



Urtica
3 *pelopon*
20

2000000000

A large, bold, black number 6 is centered on a solid orange background. The number is thick and stylized, with a slight curve at the top and a small gap at the bottom of the loop. The orange background has a subtle texture and some faint, darker orange lines or creases, particularly visible on the left side.

Presti 4: bedrijvig in milieuzorg - het effect gemeten

Annick Gommers, Milieu & Ruimte, Resource Analysis NV

INLEIDING

Dat elke bedrijvigheid een milieu-impact met zich brengt, is niet verwonderlijk. De impact situeert zich op het vlak van productie van afval, emissie van vervuilende stoffen naar lucht, water of bodem enzovoort. Wanneer een vergunning verleend wordt, worden er voorwaarden vastgelegd voor de beperking van emissies waaraan het bedrijf moet voldoen om de productie te mogen opstarten.

Om bedrijven aan te sporen maatregelen te nemen die verder gaan dan wat de wetgeving of de vergunning voorschrijft en waardoor de milieu-impact van het bedrijf verder vermindert, worden verschillende initiatieven genomen. Een van die initiatieven zijn de Presti-programma's.

In dit hoofdstuk wordt het effect van het Presti 4-programma onderzocht en geëvalueerd. De evaluatie werd uitgevoerd in het licht van de algemene doelstelling van de Presti-programma's. Dat wil zeggen dat vooral gekeken werd naar het effect van het programma bij de deelnemende bedrijven. Het Presti 4-programma werd formeel vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering tot instelling en organisatie van een vierde preventiestimulerend programma (15 december 1998) en richtte zich tot bedrijfsgerichte intermediaire organisaties (GOM's, Kamers van Koophandel enz.). Die organisaties (één per provincie¹) konden een subsidie krijgen wanneer zij systemen (milieucharters) opzetten die bedrijven aanspoorden tot (blijvende) milieuzorg. Individuele bedrijven

PRESTI STAAT VOOR PREVENTIE STIMULEREN

De Presti-programma's werden opgestart om bedrijven (meer bepaald KMO's) te stimuleren om preventiemaatregelen te nemen met betrekking tot afvalproductie, water- en energiegebruik enzovoort. Het doel van de Presti-programma's is bedrijven een grotere inspanning te laten leveren dan die die wettelijk vereist is.

¹ Doordat per provincie slechts één milieucharterproject voor subsidie in aanmerking kwam, werd het opzetten van samenwerkingsverbanden aangemoedigd.

konden een milieucharter ondertekenen en engageerden zich zo voor integrale milieuzorg.

In 2001 werd door een wijziging van het besluit uit 1998 het Presti 4-programma verlengd tot het actiejaar 2004. Om na te gaan of het beoogde effect van het Presti 4-programma werd bereikt en om de beslissing om het Presti 4-programma al dan niet voort te zetten goed te onderbouwen, werd in 2003 een effectmeting uitgevoerd in opdracht van OVAM. Dit hoofdstuk is een samenvatting van de evaluatie. Het volledige evaluatierapport is beschikbaar bij OVAM (Gommers et al., 2003).

Het doel van de effectmeting was tweeledig:

- het analyseren en evalueren van de effectiviteit van het Presti 4-programma (en zicht krijgen op de efficiëntie van het programma), met daaraan verbonden een algemeen gefundeerd advies tot stopzetting of voortzetting van het programma;
- indien het programma een algemene positieve beoordeling krijgt en indien nodig het formuleren van de nodige aanpassingen die de effectiviteit en efficiëntie van het programma in de toekomst zouden verhogen.

Het hoofdstuk start met een beschrijving van de milieuproblematiek van de bedrijven (aparte tekstblok volgende pagina). Vervolgens wordt het algemene kader van de Presti-programma's beschreven, alvorens dieper in te gaan op het Presti 4-programma dat onderwerp is van de huidige evaluatie. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de acties van het beleid als gevolg van deze evaluatiestudie door Roos Servaes, OVAM.

1. Situering

1.1. PRESTI-PROGRAMMA'S IN VLAANDEREN

Het afvalstoffenplan 1991-1995 stelde dat een preventiestimulerend programma moest worden opgestart. In 1994 gaf OVAM daaraan gevolg door Presti op te starten met als doel afvalpreventie. Toch werd gelijktijdig opgemerkt dat afvalpreventie en emissiepreventie niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Sinds 1994 waren er reeds vier Presti-programma's met telkens OVAM als beheerder. Een vijfde programma loopt tot en met 2006. In elk van de programma's werden verschillende accenten gelegd:

- *Presti 1*: subsidiëring van federaties om KMO's aan te zetten tot implementatie van preventiemaatregelen en milieuzorgsystemen;
- *Presti 2*: subsidiëring van demonstratieprojecten met betrekking tot preventiemaatregelen in de bedrijven;
- *Presti 3*: subsidiëring van KMO's die een preventieplan opstellen voor hun bedrijf en eventueel preventieve maatregelen invoeren;
- *Presti 4*: subsidiëring van intermediaire organisaties voor het opzetten van milieucharterprojecten en het begeleiden van de deelnemende bedrijven op vlak van

bedrijfsinterne milieuzorg om zo tot een continue verbetering van de milieuprestaties te komen;

- Presti 5: subsidiëring van projecten die bijdragen tot een grotere reductie van afvalstoffen en emissies.

De verschillende programma's delen wel dezelfde doelstelling: het verminderen van de milieu-impact afkomstig van bedrijven. De effectmeting die in dit hoofdstuk wordt beschreven, gaat specifiek over het Presti 4-programma, meer bepaald over het algemene effect van de milieucharterinitiatieven.

MILIEUPROBLEMATIEK VAN DE SECTOR INDUSTRIE

Hoewel de Presti-programma's zich niet enkel richten op de industrie, wordt in deze tekst kort de milieuproblematiek van die sector geschetst. In het themarapport van MIRA (MIRA-T, 2004) wordt de miliedruk van de sector industrie gekarakteriseerd door het energiegebruik, de emissies naar de omgevingslucht, de lozingen in bedrijfsafvalwater en de productie en verwerking van afvalstoffen. De gegevens uit MIRA-T 2004 (www.milieurapport.be) worden in deze paragraaf gezien in het licht van de bestudeerde termijn voor de effectmeting van Presti 4 (nl. van 1998 t.e.m. 2003).

Het industriële, energetische energiegebruik in Vlaanderen bedroeg in het jaar 2003 387,5 PJ. Dat is 3 % minder dan in 1998. Toch is de productie-index² aanzienlijk gestegen (van 113 in 1998 tot 127 in 2003, waarbij vergeleken wordt met 1990 (referentiewaarde 100)). Het totale energiegebruik steeg in diezelfde periode, voornamelijk door een sterke stijging van het niet-energetische energieverbruik in de chemiesector.

De CO₂-emissie van de Vlaamse industrie daalde in dezelfde periode van ruim 19 000 kton CO₂ tot ruim 18 000 kton CO₂. Voor het totaal van de broeikasgassen is het verschil nog iets groter: van 24 400 kt CO₂-equivalenten naar 21 150 kton CO₂-eq (een daling met ruim 13 %).

Naast CO₂ is industrie ook een belangrijke emissiebron van NMVOS, NO_x en SO₂ naar de lucht. De emissie van die stoffen naar de lucht is in de periode van 1998 tot 2003 sterk gedaald (17 % reductie voor NMVOS, 12,5 % reductie voor NO_x en 27 % reductie voor SO₂). Dat is een positieve evolutie. De ambitie opgelegd door de Europese Unie (nationale plafonds voor emissie naar lucht³) kan met het huidige beleid echter niet worden gehaald (MIRA-T, 2004). Dat heeft geleid tot het opstarten van emissiereductiestudies voor diverse industriële subsectoren en tot het NEC-reductieprogramma (sectie Lucht, AMINAL).

De totale hoeveelheid bedrijfsafvalwater die werd geloosd, verminderde van 227 miljoen m³ in 1998 tot 197 miljoen m³ in 2003. Zowel het chemisch zuurstofverbruik (CZV) in het bedrijfsafvalwater, de hoeveelheid stikstof (N) en de hoeveelheid zware metalen in het bedrijfsafvalwater voor de sector industrie in Vlaanderen is sinds het jaar 1998 sterk afgenomen (24 % minder CZV – in kton O₂ –, 26 % minder N en tot 17 % minder zware metalen).

De hoeveelheid afval geproduceerd door de industrie is gestegen in vergelijking met 1998 en bedroeg in 2002 14,6 miljoen ton (3,33 miljoen ton huishoudelijk afval in 2002, OVAM, 2002). De bouwsector produceert het grootste aandeel (46,6 %). De uitvoeringsplannen opgemaakt door OVAM moeten leiden tot meer preventie, selectieve inzameling, hergebruik en recyclage van de afvalstoffen.

² De productie-index meet de toegevoegde waarde tegen factorkosten, uitgedrukt als een volume-index. De basisinformatie wordt gehaald uit maandelijkse enquêtes van NIS.

³ Bij de omzetting van de Europese richtlijn (2001/81/EG) inzake emissieplafonds werden emissieplafonds vastgelegd voor enerzijds transport en anderzijds stationaire bronnen (industrie, landbouw, verwarming enz.) (onderscheid

Wallonië- Vlaanderen). Voor meer informatie wordt verwezen naar het NEC-reductieprogramma van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

1.2. PRESTI 4: MILIEUCHARTERS

Presti 4 legt geen nadruk op preventie, maar op gesystematiseerd werken rond milieuzorg. Ook onderwerpen als communicatie met de omgeving, bodem, mobiliteit, reststromen verminderen enz. behoren tot milieuzorg. Presti 4 werkt met het instrument 'milieucharters'. Een milieucharter is een overeenkomst die verschillende thema's oplijst waarvoor de bedrijven die het charter onderschrijven acties kunnen ondernemen. Het milieucharter staat open voor elke onderneming die een hinderlijke inrichting uitbaat en die aan de geldende milieureglementering voldoet. Intermediaire organisaties worden gesubsidieerd om milieucharterprojecten op te zetten en bedrijven die deelnemen te begeleiden.

De ondernemingen voeren acties uit rond minstens drie van de thema's die in het milieucharter zijn opgenomen en die relevant zijn voor de onderneming. De deelnemende bedrijven moeten in toenemende mate de nodige aandacht besteden aan het principe 'meten is weten'. Aan het einde van een cyclus (een actiejaar) oordeelt een evaluatiecommissie over de prestaties van de deelnemende bedrijven. Bij een positieve evaluatie wordt aan de onderneming een certificaat overhandigd in aanwezigheid van het grote publiek en met weerklink in de regionale pers.

PRESTI 4

De doelstelling van het Presti 4-programma zoals geformuleerd in het besluit van de Vlaamse Regering tot instelling en organisatie van een vierde preventiestimulerend programma (15 december 1998), was bedrijven aanzetten tot een continue verbetering van de milieuprestaties door acties te plannen en uit te voeren. De uitvoering van die acties moet een aanzet zijn tot een gestandaardiseerd, bedrijfsintern milieuzorgsysteem. De acties zelf moeten concrete maatregelen zijn die verder gaan dan wat wettelijk of in de vergunning wordt opgelegd.

2. Concepten & methoden

Om tot een verantwoord advies te komen voor het al dan niet voortzetten van het Presti 4-programma, werd gekozen voor een onderzoeksstrategie die vertrekt vanuit de analyse van de doelstelling en de subdoelstellingen, en die de behaalde effecten toetst aan die doelstellingen.

De evaluatiestudie bestond uit vijf fasen. In de volgende paragrafen leggen we voor elke fase kort de manier van evalueren uit.

FASE 1: STRUCTUREREN

In de eerste fase van de evaluatie werd de hoofddoelstelling van het Presti 4-programma geformuleerd en werden vanuit die hoofddoelstelling de onderzoeksvragen gedefinieerd.

De onderzoeksvragen situeren zich op twee niveaus. Enerzijds werd geëvalueerd in hoeverre het Presti 4-programma geleid heeft tot milieucharterprojecten in de verschillende Vlaamse provincies en waarvoor de intermediaire organisaties de knelpunten lagen bij opzet en begeleiding. Anderzijds – en dit vormde de hoofdmoot van de evaluatiestudie – werden de resultaten van de milieucharterprojecten op zich (i.e. resultaten behaald door de deelnemende bedrijven) geëvalueerd.

Elk van de provinciale milieucharterprojecten legde eigen accenten in de doelstellingen. Het belonen van de bedrijven die verder gaan in milieuzorg dan wat wettelijk is opgelegd in de provinciale projecten, was een (belangrijke) doelstelling in de meeste projecten.

In het kader van deze studie onderscheiden we nog volgende subdoelstellingen:

- bedrijven moeten worden *bereikt* om deel te nemen aan een van de milieucharterprojecten;
- bedrijven moeten *acties* ondernemen die aanleiding geven tot het invoeren van systematische milieuzorg binnen het bedrijf;
- acties moeten uitmonden in een werkelijk *positief effect voor het milieu*;
- bedrijven die door middel van acties een vermindering in de milieu-impact bewerkstelligen, moeten daarvoor worden *beloond*.

Als aan deze subdoelstellingen voldaan is, kan men stellen dat het Presti 4-programma zijn doel heeft bereikt.

FASE 2: OBSERVEREN

De evaluatie van de omzetting van het Presti 4-programma tot individuele milieucharterprojecten gebeurde aan de hand van diepte-interviews met alle projectverantwoordelijken en met de projectbeheerder van OVAM. Het doel van die gesprekken was de knelpunten te achterhalen die de projectverantwoordelijken ondervonden bij het operationaliseren van het Presti 4-programma.

Een brede schriftelijke enquête en een dieptebevraging bij zowel deelnemende als niet-deelnemende bedrijven zorgden voor de nodige gegevens om de onderzoeksvragen inzake de resultaten van de milieucharterprojecten te beantwoorden. Elk van de deelnemende bedrijven werd in de steekproef opgenomen (296 bedrijven, waarvan 236 uiteindelijk werkelijk de enquête aankregen⁴). Voor de niet-deelnemende bedrijven werd een gestratificeerde steekproef getrokken met als strata de provincie waarin de bedrijven gelegen zijn en de sectorgroep waartoe de bedrijven behoren.

⁴ Van de andere bedrijven was bijvoorbeeld het adres gewijzigd en onbekend, sommige bedrijven bestonden niet meer, enz.

Volgende sectorgroepen werden onderscheiden:

- sectorgroep A-C: landbouw, visserij en winning van delfstoffen;
- sectorgroep D-E: industrie en productie van water, gas en elektriciteit;
- sectorgroep F-I: bouw, handel, horeca en vervoer;
- sectorgroep J-Q: financiële instellingen, onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven, openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten, particuliere huishoudens met werknemers en extraterritoriale organisaties en lichamen.

Uit elk van de sectorgroepen per provincie werden aselekt bedrijven getrokken tot 10 % van de bedrijven in de steekproef aanwezig was. Het aantal bedrijven per provincie en per sectorgroep uit de steekproef wordt weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Aantal niet-deelnemende bedrijven opgenomen in de steekproef

	sectorgroep				totaal
	A-C	D-E	F-I	J-Q	
Limburg	10	111	167	42	330
Antwerpen	18	185	341	99	643
Vlaams-Brabant	8	112	255	93	468
Oost-Vlaanderen	8	89	113	43	253
West-Vlaanderen	16	259	277	66	618
totaal	60	756	1 153	343	2 312

Sectorgroep A-C: landbouw, visserij en winning van delfstoffen

Sectorgroep D-E: industrie en productie van water, gas en elektriciteit

Sectorgroep F-I: bouw, handel, horeca en vervoer

Sectorgroep J-Q: financiële instellingen, onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven, openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten, particuliere huishoudens met werknemers en extraterritoriale organisaties en lichamen

De enquête werd opgezet als een 'mixed mode survey' waarbij de bedrijven zo veel mogelijk gecontacteerd werden per e-mail om een webenquête in te vullen. De bedrijven waarvan geen e-mailadres bekend was, kregen een postenquête aan. Bedrijven die de enquêtes (nog) niet hadden ingevuld werden op twee manieren opgevolgd: eerst per mail (post), vervolgens telefonisch.

Op basis van de ingevulde enquêtes werden een aantal bedrijven uitgekozen voor een diepte-interview (negen met deelnemende bedrijven, zeven met niet-deelnemende bedrijven). Volgende overwegingen speelden mee bij de selectie:

- de grootte van het bedrijf;
- milieucharter onbekend, maar men onderneemt wel acties inzake milieuzorg;
- milieucharter bekend, maar men heeft niet deelgenomen;
- jarenlange deelname aan milieucharter *versus* eenmalige deelname;
- tevredenheid deelname aan milieucharterproject hoog *versus* laag;
- bezit van een ISO 14001-certificaat en toch deelname aan milieucharterproject.

Zoals verwacht lag de respons bij deelnemers significant hoger dan die bij niet-deelnemers (41 % *versus* 11 %). De respons op de webquêtes lag voor beide groepen tweemaal zo hoog als de respons op de postquêtes.

Een analyse van de respondenten uit de groep van niet-deelnemende bedrijven maakte duidelijk dat de respons representatief is voor de steekproef (die door zijn opzet representatief is voor de populatie) voor wat betreft de verdeling van de bedrijven over de provincies en over de sectorgroepen.

De non-responsanalyse maakte duidelijk dat er geen systematische vertekeningen optraden die kunnen worden verklaard door een verschil in milieubewustzijn tussen de responsgroep en de niet-responsgroep. De belangrijkste reden om de enquête niet in te vullen was tijdsgebrek, en niet bijvoorbeeld de prioriteit die men aan milieu geeft.

FASE 3: ANALYSEREN

Zowel het proces als de resultaten van de milieucharterprojecten werden geanalyseerd. Voor de analyse van de resultaten (*output* en *outcome*) werden de gegevens van de enquête kwantitatief geanalyseerd (ANOVA, t-test voor het vergelijken van groepen, regressie, enz.). De gegevens uit de diepte-interviews boden kwalitatieve informatie die de gegevens uit de enquête verduidelijkte, nuanceerde en, waar nodig, aanvulde.

FASE 4: BEOORDELEN

Op basis van de afzonderlijke resultaten werd in deze fase een antwoord gegeven op de beleidsvraag van de studie, namelijk of het Presti 4-programma al dan niet moest worden voortgezet.

FASE 5: VERBETEREN

Doel van deze laatste fase was om, indien het Presti 4-programma voortgezet zou worden, in een workshop met de initiatiefnemers van de milieucharterprojecten voorstellen te formuleren om het Presti 4-programma te verbeteren.

3. Analyse

3.1. **START VAN MILIEUCHARTERPROJECTEN PER PROVINCIE**

Het milieucharterproject ontstond uit Charter 99, een initiatief van West-Vlaamse bedrijven uit de regio Roeselare, Tielt en Kortrijk. Het werd opgestart in 1993 toen de VLAREM I-wetgeving operationeel werd. De basis van het initiatief werd gelegd in de aanbevelingen van de studie *Milieu, Vergunningen en Ondernemen in West-Vlaanderen* uitgevoerd door GOM West-Vlaanderen en het West-Vlaams Economisch Studieverbond. Doelstelling van Charter 99 was het honoreren van de milieuprestaties van bedrijven die verder gaan dan de wettelijke milieuvoorschriften en het vermenigvuldigen van het aantal voorbeeldbedrijven inzake milieuzorg. Sinds 1996 werden ook in andere provincies gelijkaardige initiatieven opgestart, zoals het Milieulogo in Limburg (vanaf actiejaar 1996) en het Milieucharter in Oost-Vlaanderen (vanaf actiejaar 1997).

Vanaf 1998 werden de voorlopers van de milieucharterprojecten met steun van het Presti 4-programma gefinancierd. Vanaf het actiejaar 2000 waren er ook milieucharterprojecten in de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant. In drie van de vijf provincies was er steeds slechts een kandidaat-deelnemer, behalve in de provincie Vlaams-Brabant en de provincie Antwerpen. Voor Vlaams-Brabant stelden zowel de Kamer van Koophandel als GOM zich kandidaat om een milieucharterproject op te zetten. Voor Antwerpen hadden twee Kamers, de Kamer van Mechelen en de Kempense Kamer, een dossier ingediend. In beide gevallen heeft de projectbeheerder bemiddeld om een gezamenlijk project op te zetten, wat dan ook is gebeurd.

De initiatiefnemers van de provinciale projecten zijn:

- *provincie West-Vlaanderen*: Charter Zuid-West-Vlaanderen in samenwerking met GOM West-Vlaanderen;
- *provincie Oost-Vlaanderen*: Kamer van Koophandel Oost-Vlaanderen;
- *provincie Antwerpen*: Kempense Kamer voor Handel en Nijverheid, Kamer van Koophandel arrondissement Mechelen en Strategisch plan Kempen;
- *provincie Vlaams-Brabant*: Kamer van Koophandel Vlaams-Brabant en GOM Vlaams-Brabant;
- *provincie Limburg*: Centrum voor Kwaliteitszorg (nu Allanta).

3.2. VERLOOP VAN EEN MILIEUCHARTERPROJECT

Een cyclus bestond uit de volgende stappen:

- indienen van een aanvraag door de projectverantwoordelijke bij OVAM, beheerder van het programma;
- goedkeuren van de actieplannen van de deelnemende bedrijven;
- uitvoeren van de actieplannen door de bedrijven (actiejaar);
- evalueren van de prestaties van de bedrijven door een onafhankelijke evaluatiecommissie en uitreiking van de certificaten;
- afsluiten van de cyclus.

Jaarlijks werd door de projectverantwoordelijken een aanvraag gedaan. Na beoordeling door een *beoordelingscommissie* met afgevaardigden van verschillende milieuoverheidsinstellingen ging het dossier voor financieel advies naar de Inspectie van Financiën en naar de minister van Leefmilieu voor goedkeuring. Eenmaal goedgekeurd konden de projecten binnen iedere provincie van start gaan. De provinciale projectverantwoordelijken maakten het initiatief bekend bij de bedrijven in de provincie door informatie-momenten, persoonlijke contacten met bedrijven, mailings op andere activiteiten, de website enzovoort. Individuele bedrijven konden zich kandidaat stellen om deel te nemen aan het milieucharterproject in hun provincie. Voorwaarde voor deelname was de conformiteit met de milieuwetgeving: een bedrijf moest voldoen aan de wetgeving terzake.

Elk kandidaat-bedrijf stelde een voorstel voor actieplan op. Afhankelijk van de provincie en/of van het aantal maal dat het bedrijf reeds had deelgenomen, werden hogere of minder hoge eisen gesteld aan het actieplan (bv. aantal te nemen acties).

De actieplannen werden geëvalueerd door een *evaluatiecommissie* in iedere provincie, samengesteld uit ambtenaren van Vlaamse overheidsinstellingen (AMINAL, VMM, OVAM), de provinciale projectverantwoordelijke en eventueel andere partijen⁵ (bv. een groot voorbeeldbedrijf uit de regio). Indien het actieplan werd goedgekeurd, had het bedrijf een jaar de tijd om de acties uit te voeren.

Na afloop van het actiejaar, werden de resultaten geëvalueerd. De deelnemende bedrijven maakten daarvoor een eindrapport op. Enkele leden van de evaluatiecommissie leg-

⁵ Sinds het gewijzigde besluit van 2001 werd ook een afgevaardigde van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) opgenomen in de verschillende evaluatiecommissies.

den op dat moment, samen met de provinciale projectverantwoordelijke, een bedrijfsbezoek af en evalueerden of een certificaat kon worden uitgereikt.

De uitreiking van de milieuchartercertificaten gebeurde op een officieel moment waarop de pers aanwezig was. Tegelijk werd vaak de start gegeven voor een nieuwe cyclus en een engagement getekend door de nieuwe bedrijven. Na de uitreiking van de certificaten maakte de provinciale projectverantwoordelijke een eindrapport op. OVAM legde dat rapport voor aan de beoordelingscommissie ter beoordeling en afronding van een cyclus.

3.3. DEELNAME AAN MILIEUCHARTERPROJECTEN

Voor de bedrijven was het milieucharter een instrument om aan een structureel milieubeleid te werken. Door een derde partij te betrekken werd de kans op bedrijfsblindheid kleiner en was een constructieve benadering mogelijk. Bovendien hadden de bedrijven door het project contact met de overheidsdiensten (via de evaluatiecommissie).

In 2003 hadden 296 bedrijven deelgenomen aan het milieucharterproject. Het grootste aantal deelnames kwam uit de provincie West-Vlaanderen met 82 bedrijven, gevolgd door Limburg met 76 bedrijven, Oost-Vlaanderen met 56 bedrijven en Antwerpen met 54 bedrijven. Vlaams-Brabant sloot de rangen met 28 deelnemende bedrijven. Uit de interviews met de provinciale projectverantwoordelijken bleek dat een redelijk aandeel van de deelnemende bedrijven KMO's waren: 49 % in West-Vlaanderen, 55 % in Limburg, 55 % in Oost-Vlaanderen, 35 % in Antwerpen en 54 % in Vlaams-Brabant.

In de periode 1998-2003 hebben deelnemende bedrijven gemiddeld 2 tot 3 actiejaar deelgenomen aan het milieucharter (gemiddeld aantal jaren deelname = $2,33 \pm 1,57$). Het aantal jaren deelname hing logischerwijze af van het jaar waarin het bedrijf voor het eerst deelnam.

3.4. UITVOEREN VAN ACTIES

De 96 deelnemende bedrijven die antwoordden op de enquête voerden gedurende zes opeenvolgende actiejaar (van 1998 t.e.m. 2003) 1 269 acties uit verdeeld over 11 thema's. Indien we die gegevens extrapoleren naar de 296 deelnemende bedrijven komen we op minimum 3 900 acties voor die periode.

Van die acties kon worden aangenomen dat ze verder gingen dan wat de wetgeving of de milieuvergunning voorschrijft. Veel voorkomende thema's waren afval, energie, waterverbruik en watervervuiling (tabel 2). Minder acties werden ondernomen voor de milieuthema's geur, mobiliteit, visuele integratie en geluid. Bijna alle deelnemende bedrijven ondernamen actie binnen het milieuthema afval (sorteren of preventie van afval). In 2003 ondernamen duidelijk meer bedrijven acties op de verschillende milieuthema's dan in 1998.

Tabel 2: Aandeel van de bevroagde bedrijven die acties ondernamen binnen de verschillende thema's van de milieucharterprogramma's in 1998 en 2003

bedrijven (%)*	acties 1998	acties 2003
waterverbruik	34,6	78,3
watervervuiling	40,0	73,6
energie	30,4	79,3
afval	52,4	92,7
lucht	40,4	66,2
bodem	30,6	67,1
geluid	21,7	45,6
mobiliteit	15,7	41,1
communicatie	27,6	49,4
visuele integratie	30,1	44,2
geur	20,4	22,4

* % van het totale aantal bedrijven dat de enquête heeft ingevuld (n = 96)

3.5. MILIEU-IMPACT VAN DE ACTIES

Omdat het doel van de Presti-programma's de milieu-impact van bedrijven verminderen is, was het belangrijk om te evalueren of het Presti 4-programma, en meer bepaald de milieucharterprojecten, wel degelijk geleid heeft tot een verdergaande vermindering van die milieu-impact. Bedrijven moesten geen exact cijfermateriaal geven⁶, maar er werd wel gevraagd de gevolgen van de maatregelen voor het milieu (waterverbruik en -vervuiling, energie, afval, emissies naar lucht en bodem, geur en geluid en trillingen) in te schatten op basis van een aantal categorieën: vermindering in milieu-impact tussen 1-5 %, 5-10 %, 10-25 %, 25-50 %, meer dan 50 % of helemaal geen verandering. Er werden in het onderzoek geen controles voorzien om die zelfevaluatie te valideren. Om een gemiddelde vermindering in milieu-impact te berekenen, werd voor elke klasse telkens de bovengrens genomen (75 % vermindering voor de klasse > 50 %).

De bedrijven gaven aan dat ze door de acties wel degelijk resultaten boekten op het vlak van milieu. Over alle thema's samen zouden de deelnemende bedrijven een gemiddelde vermindering in milieu-impact bewerkstelligd hebben van ongeveer 12 % in een periode van 5 jaar (1998-2003). Hoe langer de bedrijven deelnamen aan een milieucharter-project, des te beter waren de resultaten. Naast de resultaten die geboekt werden op vlak van milieu-impact, gaven de deelnemende bedrijven aan dat er belangrijke besparingen werden gerealiseerd en dat de relatie met de overheidsinstanties en de omgeving verbeterd was.

6 Om de respons van de bevroagde zo groot mogelijk te maken en op advies van de projectverantwoordelijken werd niet gevraagd naar kwantitatieve cijfers van de milieuresultaten door de acties. Reden daarvoor is dat vele bedrijven die cijfers niet willen of kunnen geven. Bovendien kunnen er ook andere redenen zijn waardoor de milieu-impact gewijzigd is (bv. verminderde productie).

3.6. BELONING VAN DE BEDRIJVEN

Het merendeel van de bedrijven (84 %) ontving het milieuchartercertificaat na het jaar dat ze deelnamen. Slechts een kleinere groep van bedrijven (16 %) heeft het certificaat eenmalig niet verkregen. Een bedrijf verkreeg het certificaat niet indien het niet kon voldoen aan de vooropgestelde acties beschreven in het actieplan of indien de conformiteit met betrekking tot de milieuwetgeving niet gegarandeerd kon worden bij afloop van het actiejaar.

Het niet toekennen van een certificaat leidde in een aantal gevallen tot geen deelname in het daaropvolgende actiejaar. Er waren echter ook bedrijven die nog steeds deelnamen nadat hen het milieuchartercertificaat werd geweigerd.

4. Evaluatie

4.1. PLANNING

Het Presti 4-programma was een buitenbeentje in de reeks van Presti-programma's. Een aantal lopende projecten in de verschillende provincies (Charter 99 in West-Vlaanderen, Milieulogo in Limburg en Milieucharter in Oost-Vlaanderen) werden ondergebracht in het Presti 4-programma. Dat als het ware omgekeerde proces (eerst waren er projecten, later kwam het omkaderende plan) had als gevolg dat de doelstellingen van het Presti 4-programma (Vlaamse doelstellingen) niet helemaal overeenkwamen met de doelstellingen van de individuele projecten en dat er verschillen waren tussen de provinciale projecten.

Doelstellingen naar bereik (aantal bedrijven) en naar resultaten (bv. vermindering van milieu-impact) werden niet duidelijk geformuleerd in het programma, zodat we niet konden evalueren of het programma zijn doel had bereikt.

4.2. OPERATIONALISERING

Bij de evaluatie van de implementatie van het project werd gekeken naar het opzetten van de milieucharterprojecten per provincie en de knelpunten die de provinciale projectverantwoordelijken daarbij ondervonden. Het Presti 4-programma heeft geresulteerd in jaarlijkse milieucharterprojecten in elk van de provincies. Het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering stelt geen doelstellingen over het aantal jaarlijks op te zetten projecten (vijf projecten – een per provincie – is het maximale aantal). Vermits in elke provincie jaarlijks een project plaatsvond, kan men stellen dat die mogelijke doelstelling van het Presti 4-project werd gehaald.

De provinciale projectverantwoordelijken somden een aantal knelpunten op die te maken hadden met de *organisatie* van de milieucharters: de algemene doelstellingen van het Presti 4-programma werden niet duidelijk genoeg aan de projectverantwoordelijken doorgegeven (een gevolg van de onduidelijke formulering in het plan). Dat leidde tot

verschillen in de doelstellingen die gesteld werden door enerzijds de beheerder OVAM en anderzijds de projectverantwoordelijken (respectievelijk het aanzetten van bedrijven tot milieuzorg, i.e. nieuwe actie voor de bedrijven versus het benadrukken van een voortzetting van de milieuzorg).

- er was te weinig samenwerking tussen de provincies. Dat leidde tot verschillen in aanpak waardoor het milieucharter geen Vlaams karakter kreeg;
- de subsidies voor de intermediaire organisatie waren onvoldoende om de kosten te dekken;
- bedrijven waren slechts drie opeenvolgende jaren subsidieerbaar. Voor bedrijven die bleven deelnemen, kreeg de projectverantwoordelijke geen subsidies meer;
- door gebrek aan tijd en middelen kon niet genoeg onderscheid gemaakt worden in de aanpak van verschillende soorten bedrijven en sectoren.

De samenwerking tussen de projectverantwoordelijken en de beheerder verliep zeer goed. De ondersteuning en opvolging door de beheerder verliepen optimaal. Wel werd door enkele projectverantwoordelijken aangegeven dat de beheerder een grotere rol had kunnen spelen in de promotie van het project op Vlaams niveau en had kunnen zorgen voor een grotere uitstraling van de projecten.

4.3. UITVOERING

De evaluatie van de uitvoering van de milieucharterprojecten gebeurde aan de hand van een aantal outputcriteria:

- aantal bedrijven dat deelnam;
- acties rond milieuzorg uitgevoerd door de bedrijven.

Omdat geen duidelijk doel werd vooropgesteld, kon de doelbereiking niet worden geëvalueerd.

BEREIK VAN HET PRESTI 4-PROGRAMMA

Voor deze evaluatie werd het aantal deelnemende bedrijven bekeken in het licht van het totale aantal bedrijven in Vlaanderen en van de doelstelling die (indirect) af te leiden is uit het besluit van de Vlaamse Regering voor het Presti 4-programma. Bovendien werden de redenen voor deelname (of niet-deelname) onder de loep genomen.

In vergelijking met de theoretische doelgroep van het Presti 4-programma (alle bedrijven met enige vorm van milieu-impact: ongeveer 185 000 bedrijven in Vlaanderen) was het aantal bedrijven dat minimaal eenmaal aan een milieucharterproject deelnam zeer klein (minder dan 0,2 % van de bedrijven in Vlaanderen). De belangrijkste doelgroep bestond echter uit de bedrijven uit de productiesector (sectorgroep D-E). In vergelijking met de omvang van die doelgroep nam 0,90 % van de bedrijven minimaal eenmaal deel.

Uit de subsidieregeling, die beschreven wordt in de wijziging van het al genoemde besluit van de Vlaamse Regering, kan indirect worden afgeleid dat men elk jaar tussen 5 en 8 nieuwe bedrijven per provincie wilde bereiken. Dat betekent dat er in totaal 180 tot

288 bedrijven minstens eenmaal zouden moeten hebben deelgenomen, een aantal dat ruimschoots werd bereikt.

Voor enkele provincies was het bereiken van de bedrijven een probleem. Bedrijven warm maken om het charter te ondertekenen was zeer arbeidsintensief. Het milieucharter was moeilijk in weinig woorden uit te leggen aan bedrijven. De bekendmaking, zoals die gebeurde door middel van mailings, artikels in tijdschriften, aankondigingen op studiedagen enzovoort bleek niet te volstaan. Een actieve bekendmaking via persoonlijke gesprekken bleek in sommige provincies nodig.

De voorwaarde die gesteld werd voor deelname aan Presti 4 (conformiteit met de wetgeving) was voor veel (kleinere) bedrijven een probleem. In de praktijk konden daarom ook bedrijven deelnemen die niet volledig in orde waren met de wetgeving. In hun actieplan van het eerste deelnamejaar stond dan dat ze tegen het einde van het actiejaar wel conform de wetgeving zouden handelen.

Het vermelde besluit van de Vlaamse Regering stelde dat bijzondere aandacht moest uitgaan naar KMO's. KMO's worden in de richtlijnen gedefinieerd als bedrijven met minder dan 100 werknemers. Een op twee deelnemende bedrijven voldeed aan die voorwaarde. Men kan stellen dat die doelgroep ruim vertegenwoordigd was. Het percentage zeer kleine bedrijven lag echter laag. Van de ingevulde enquêtes van deelnemende bedrijven had slechts 3 % minder dan 10 werknemers in dienst, een op vier respondenten had tussen 10 en 50 werknemers.

Naast de bedrijven die deelnamen aan een van de milieucharterprojecten, konden bedrijven ook worden aangezet tot milieuzorg door informatiesessies, informatiebrochures, publicaties met succesverhalen van deelnemende bedrijven enzovoort. Het bereik beperkt zich bijgevolg niet tot de groep van deelnemende bedrijven. De indirect bereikte bedrijven werden niet als een aparte groep ondervraagd in de huidige studie.

Redenen voor deelname waren vooral:

- het uitdragen van het milieuvriendelijke imago van het bedrijf;
- het krijgen van erkenning voor de milieuprestaties;
- het verbeteren van de contacten met de overheid;
- het zetten van een eerste stap in de richting van EMAS/ISO-certificatie;
- het besparen op kosten.

Het grootste deel van de respondenten in de groep van niet-deelnemende bedrijven had, ondanks de inspanningen van de projectverantwoordelijken, nog nooit gehoord van de milieucharterprojecten (82 %). De bedrijven die de milieucharterprojecten wel kenden maar toch niet deelnamen, gaven als belangrijkste reden aan dat ze reeds voldoende maatregelen rond milieu namen. Weinig bedrijven gaven aan dat de inspanningen te groot zouden zijn of dat de deelnemingsvoorwaarden te hoog zouden liggen.

De niet-deelnemende bedrijven gaven als belangrijkste motivering om toch deel te nemen aan:

- het milieuvriendelijke imago van het bedrijf uitdragen (zie ook motivering voor deelname);
- informatie verkrijgen over de milieuwetgeving;
- informatie verkrijgen over maatregelen voor concrete bedrijfsproblemen inzake milieu;
- voorbeelden van acties en maatregelen krijgen van collega's.

ACTIES ROND MILIEUZORG

Het aantal bedrijven dat acties ondernam inzake milieuzorg (per milieuthema) werd vergeleken tussen deelnemende en niet-deelnemende bedrijven (tabel 3).

Daaruit bleek dat het aantal bedrijven dat acties ondernam voor een bepaald milieuthema significant groter is bij de groep van deelnemende bedrijven dan bij de groep van niet-deelnemende bedrijven. Dat geldt voor elk van de milieuthema's waarop binnen de milieucharterprojecten acties konden worden ondernomen, behalve voor het milieuthema geur. Opvallend is dat dat gold zowel voor de situatie in 1998 (voor de start van het Presti 4-programma) als in 2003. Men veronderstelt dat vooral bedrijven die reeds acties ondernamen voor bepaalde thema's (de zogenaamde voorlopers) deelnamen aan een milieucharterproject. Maar het verschil kon deels ook verklaard worden door het feit dat een aantal provincies reeds milieucharterprojecten organiseerden voor het Presti 4-programma van start ging.

De verschillen tussen deelnemende en niet-deelnemende bedrijven in 2003 waren veel groter dan de verschillen in 1998. Wel zien we zowel deelnemende als niet-deelnemende bedrijven meer acties ondernemen. Over verschillen in de aard van de actie (bv. actie om te voldoen aan wetgeving versus verdergaande acties) werden in de enquête geen vragen gesteld.

Om een duidelijker beeld te krijgen van de rol van de milieucharterprojecten in het aanzetten tot milieuacties, werd gevraagd aan de deelnemende bedrijven in hoeverre het milieucharterproject daartoe bijdroeg. Antwoordopties gingen van 'geen bijdrage', 'de acties waren reeds gepland' (score 1), over 'bijdrage is onduidelijk' (score 3), tot 'zonder het milieucharter zou de houding ten opzichte van het nemen van milieuacties niet zijn veranderd' (score 5). Het gemiddelde antwoord over alle deelnemers was $3,08 \pm 1,42$. De bijdrage is dus eerder onduidelijk.

De redenen voor het ondernemen van milieuacties waren enigszins verschillend bij deelnemende en niet-deelnemende bedrijven. Bedrijven die deelnemen of hebben deelgenomen aan milieucharterprojecten voeren acties uit om het imago van het bedrijf te verbeteren en om kosten te besparen. Bij bedrijven die nooit hebben deelgenomen was de belangrijkste reden voor het uitvoeren van acties het in orde zijn met de wetgeving. Deelname aan de milieucharterprojecten heeft dus een invloed gehad op de reden waarvoor de acties werden uitgevoerd. Dat wijst op de verdergaande acties bij deelnemende bedrijven in vergelijking met niet-deelnemende bedrijven.

Tabel 3: Analyse van de acties van deelnemende en niet-deelnemende bedrijven in 1998 en 2003

bedrijven (%) ¹	acties 1998			acties 2003		
	deelnemers	niet-deelnemers	significantie-niveau ²	deelnemers	niet-deelnemers	significantie-niveau
watervbruik	34,6	10,8	***	78,3	29,0	***
watervervuiling	40,0	23,0	***	73,6	42,6	***
energie	30,4	13,4	***	79,3	33,8	***
afval	52,4	12,9	***	92,7	58,0	***
lucht	40,4	12,9	***	66,2	29,5	***
bodem	30,6	24,1	-	67,1	40,0	***
geluid	21,7	22,9	-	45,6	24,6	***
mobilititeit	15,7	9,5	*	41,1	16,5	***
communicatie	27,6	10,4	***	49,4	14,8	***
visuele integratie	30,1	15,7	***	44,2	15,0	***
geur	20,4	19,0	-	22,4	16,7	-

1 totaal aantal enquêtes ontvangen in de groepen: 96 voor de groep van deelnemende bedrijven, 380 voor niet-deelnemende bedrijven

2 significante verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers worden aangeduid met * voor 10 %; ** voor 5 % en *** voor 1 %

4.4. RESULTATEN

Bij de evaluatie van de resultaten van het Presti 4-programma (*outcome*) werd vooral gekeken naar:

- behaalde milieuresultaten;
- houding ten opzichte van milieuzorg binnen het bedrijf;
- uitstraling van de bedrijven in de omgeving;
- andere resultaten ten gevolge van deelname.

Om het deelnemen aan een milieucharterproject als *oorzaak* van een verbeterd milieuresultaat of een veranderde houding ten aanzien van milieuzorg te kunnen aanduiden, werd een vergelijking gemaakt tussen de milieuresultaten en de houding van enerzijds deelnemende bedrijven en anderzijds niet-deelnemende bedrijven. De hypothese werd getest of zowel de milieuresultaten als de houding van de bedrijven ten aanzien van milieuzorg significant werd beïnvloed door deelname aan een milieucharterproject. Tevens onderzocht men of het resultaat afhankelijk was van de provincie waarin het bedrijf ligt en van de sector waartoe het bedrijf behoort.

EFFECT VAN DEELNAME OP MILIEURESULTATEN VAN HET BEDRIJF

Om het milieueffect van deelname te kennen werd zowel aan deelnemende als niet-deelnemende bedrijven gevraagd of de milieu-impact verminderde. Hoewel de verschillen tussen de deelnemende en de niet-deelnemende bedrijven (per provincie en per sectorgroep) slechts in sommige groepen significant waren (significantieniveau van 5 %), wezen alle gemiddelde waarden toch op een grotere vermindering in milieu-impact bij

de deelnemende bedrijven dan bij de niet-deelnemende bedrijven. Dat werd bevestigd door informatie uit de diepte-interviews: de acties uitgevoerd door de deelnemende bedrijven waren verdergaand dan die uitgevoerd door de niet-deelnemende bedrijven.

Voor alle thema's samen zouden de niet-deelnemende bedrijven, naar eigen bewering, een gemiddelde vermindering in milieu-impact bewerkstelligd hebben van ongeveer 5 %. Bij de deelnemende bedrijven was dat ongeveer 12 % over de voorbije 5 jaar (van 1998 tot 2003). De grootste verandering in milieu-impact (bij beide groepen van bedrijven) werd bereikt voor de thema's afval, waterverbruik en watervervuiling (zie ook aard van de thema's waarop acties worden ondernomen). De kleinste verandering in milieu-impact werd bereikt op het thema geur.

Significante verschillen werden gevonden voor:

- sectorgroep J-Q binnen de provincie Antwerpen: significant op 5 %;
- sectorgroep F-I binnen de provincie Vlaams-Brabant: significant op 10 %;
- sectorgroep J-Q binnen de provincie Vlaams-Brabant: significant op 1 %;
- sectorgroep J-Q binnen de provincie West-Vlaanderen: significant op 1 %.

Het is niet verwonderlijk dat de grootste verschillen tussen deelnemende en niet-deelnemende bedrijven gevonden werden in een groep van ondernemingen waarvan de milieuproblemen minder groot zijn (vnl. kantoren en diensten). Die ondernemingen zijn doorgaans minder met milieuzorg bezig, zodat bedrijven uit die sectoren die aan het milieucharter deelnamen zich gemakkelijker konden onderscheiden van de bedrijven die niet aan het programma deelnamen. De sectorgroep J-Q bestaat uit financiële instellingen, onderwijs, openbaar bestuur, gezondheidszorg, gemeenschapsvoorzieningen enzovoort.

Bij deelnemende bedrijven was er een duidelijke invloed merkbaar van het aantal jaar dat er acties rond een bepaald thema werden ondernomen. Meerdere jaren actie betekent een groter milieuresultaat. Die relatie was significant voor elk van de thema's behalve voor het thema energie.

Het gezamenlijke milieueffect van alle deelnemende bedrijven in vergelijking met de totale Vlaamse milieu-impact was zeer klein door het kleine bereik van de projecten (zie hierboven). Er werden in het besluit van de Vlaamse Regering voor het Presti 4-programma echter geen doelstellingen vastgelegd voor een totale milieu-impact.

EFFECT VAN DEELNAME OP DE HOUDING VAN HET BEDRIJF TEN AANZIEN VAN MILIEUZORG

Een tweede resultaat van deelname aan milieucharterprojecten was een mogelijk veranderde houding ten aanzien van milieuzorg. Om die houding in te schatten werd de volgende vraag gesteld: welke beschrijving benadert het best de houding van het bedrijf voor elk van de onderzochte milieuthema's? Antwoordmogelijkheden waren:

- 'er wordt geen rekening gehouden met dit milieuprobleem';
- 'men is zich bewust van het probleem, maar er worden geen concrete acties ondernomen';

- 'men is bezig met een analyse van de mogelijke acties';
- 'men neemt concrete acties';
- 'men ziet geen probleem met betrekking tot het milieuthema';
- 'het milieuprobleem is niet van toepassing op het bedrijf'.

Opnieuw werd de situatie in 1998 en 2003 vergeleken voor zowel de deelnemende als de niet-deelnemende bedrijven.

In het beginjaar van de Presti 4-projecten (1998) waren bedrijven die (later) zouden deelnemen aan een milieucharterproject zich over het algemeen bewust van de milieuproblematiek, maar ze ondernamen nog geen of slechts weinig concrete acties. Bedrijven die niet zouden deelnemen aan milieucharterprojecten hielden nog veel minder rekening met de milieuproblemen. Vijf jaar later (in 2003) was de houding van de deelnemende bedrijven geëvolueerd tot het nemen van concrete acties en de analyse van mogelijke acties. Niet-deelnemende bedrijven waren zich nog steeds veel minder bewust van de milieuproblemen (met uitzondering van enkele milieuthema's). De groep van deelnemende bedrijven had dus een positievere houding ten opzichte van het ondernemen van acties dan de niet-deelnemende bedrijven (beter bewust van milieuproblematiek, meer analyseren van acties, meer ondernemen van concrete acties). Het is echter onduidelijk of de milieucharterprojecten daartoe hebben bijgedragen. Vele deelnemende bedrijven gaven aan dat ze ook acties zouden hebben ondernomen zonder dat ze zouden hebben deelgenomen aan het milieucharterproject.

Uit de diepte-interviews bij de deelnemende bedrijven bleek wel dat deelname aan het milieucharterproject leidde tot een snellere uitvoering van de acties en *verdergaande of* originelere acties.

Negatief was dat bedrijven die na minimaal een jaar deelname niet meer deelnamen slechts in een op drie gevallen milieuacties bleven ondernemen. De duur van deelname speelde daarbij geen rol.

EFFECT VAN DEELNAME OP DE UITSTRALING VAN HET BEDRIJF

Het imago van de bedrijven in hun omgeving werd niet objectief getest (bv. door bevraging van de omgeving). Aan de deelnemende bedrijven werd wel gevraagd wat de positieve punten waren van deelname aan het milieucharterproject. Drie antwoordopties handelden over de uitstraling van het bedrijf door deelname aan het project of door het behalen van het milieuchartercertificaat:

- 'we krijgen een certificaat waardoor we in een positief daglicht worden gesteld';
- 'we gebruiken het milieucharterlogo om ons naar de buitenwereld te profileren';
- 'we haalden de pers op positieve wijze'.

In de groep van deelnemende bedrijven vond 58 % van de respondenten het feit dat men een certificaat kreeg en daardoor in een positief daglicht werd gesteld, een zeer positief gevolg van de deelname aan het milieucharterproject. Twee op drie deelnemende bedrijven (65 %) duidde minstens een van bovenstaande antwoorden aan.

Aan de doelstelling om de deelnemende bedrijven te belonen voor hun inspanningen werd volgens de bedrijven zelf vrij goed voldaan. Ook werd door de deelnemende bedrijven aangegeven dat het ondernemen van acties in het kader van de milieucharterprojecten de relatie met de omgeving en met de overheid verbeterde (bij 42 % van de respondenten).

Negatief was echter dat het milieuchartercertificaat te lokaal was, onvoldoende bekend was in Vlaanderen en het buitenland. Daardoor vonden klanten het niet belangrijk of het bedrijf al dan niet deelnam aan een milieucharterproject.

ANDERE RESULTATEN TEN GEVOLGE VAN DEELNAME AAN EEN MILIEUCHARTERPROJECT

Naast het milieueffect als gevolg van de acties werden er ook andere positieve effecten vermeld.

Voor de deelnemende bedrijven was het belangrijkste effect het realiseren van besparingen. Daarmee leek hun verwachting ingelost. Een belangrijk effect van deelname was echter ook het in orde zijn met de milieuwetgeving. Zo bleek dat een deel van de (meestal kleinere) bedrijven niet helemaal in orde waren met de wetgeving, maar dat deelname aan milieucharterprojecten hen daarbij wel hielp.

Voor de niet-deelnemende bedrijven bleek het belangrijkste effect van de acties dat men in orde was met de wetgeving. Zij voegden er wel aan toe dat het ondernemen van acties op economisch vlak weinig opleverde. Niet-deelnemende bedrijven gaven bovendien aan dat ze zich beter voelden indien zij milieuacties zouden ondernemen.

4.5. EFFICIËNTIE VAN HET PROGRAMMA

Om zicht te krijgen op de efficiëntie van het programma werd in de evaluatiestudie een inschatting gemaakt van de kosten van het programma. Die kosten omvatten enerzijds de subsidies voor de intermediaire organisaties (1 002 610 euro voor de periode 1999-2002) en anderzijds de personeelskosten van de personen die in de evaluatiecommissie zetelden en van de mensen van het Presti-team binnen OVAM voor de algemene coördinatie (samen ingeschat op ongeveer een mensjaar per actiejaar of 200 000 euro voor de periode 1999-2002).

De totale kost voor het bereikte resultaat was bijgevolg ongeveer 1 200 000 euro. Tijdens de periode hebben een 300-tal bedrijven deelgenomen en zijn ongeveer 690 actiejaaren uitgevoerd (meermaalse deelname). Dat wil zeggen dat elk bedrijf ongeveer 4 000 euro besteedde of ongeveer 1 740 euro per bedrijf per actiejaar.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. BELANGRIJKSTE RESULTATEN

De resultaten van de effectmeting van het Presti 4-programma kunnen als volgt worden samengevat:

- **Doelstellingen naar bereik (aantal bedrijven) en naar resultaten (bv. vermindering van milieu-impact) werden niet duidelijk geformuleerd in het programma.**

Er werd slechts een beperkt aandeel van de Vlaamse bedrijven bereikt. De doelgroep was echter zeer ruim en doelstellingen voor het bereik werden niet vooropgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 1998, tenzij voor wat betreft subsidiëring.

- **De bereikte bedrijven hebben hun houding ten aanzien van milieuzorg in de positieve zin veranderd, maar het blijft onzeker of het Presti 4-programma daarvan de (enige) oorzaak was.**

De deelnemende bedrijven waren wel zeer tevreden over hun deelname aan het milieucharterproject (5.2).

- **De bereikte bedrijven verminderden hun milieu-impact in de voorbije vijf jaar meer dan de niet-deelnemende bedrijven.**

Dat is het gevolg van het aantal en de aard van de acties die werden uitgevoerd en van de uitvoeringstermijn per actie (acties werden over het algemeen sneller uitgevoerd en waren verdergaand).

- **De bedrijven werden beloond voor hun inspanningen.**

De uitreiking van het certificaat en de persbelangstelling daarvoor werden als een zeer positief aspect van deelname beschouwd. Het imago van het bedrijf in de omgeving verbeterde (ervaring van de bedrijven zelf).

5.2. TEVREDENHEID VAN DE BEDRIJVEN OVER DEELNAME

Uit de enquête bleek dat de bedrijven tevreden waren over deelname aan de milieucharterprojecten. De mate waarin de bedrijven tevreden zijn, bleek sterk afhankelijk van de mate waarin het milieucharter heeft bijgedragen tot een veranderde houding van het bedrijf ten aanzien van milieuzorg en het nemen van acties. Het behaalde milieuresultaat daarentegen was helemaal niet bepalend voor de tevredenheid van de bedrijven.

De bedrijven vonden het belangrijk dat zij door het certificaat in een positief daglicht werden gesteld, dat de milieuzorg binnen het bedrijf verbeterde en dat bestaande milieuacties een duwtje in de rug kregen.

Negatieve punten werden door de bedrijven zelf minder frequent aangehaald. Toch kwamen volgende aspecten naar boven:

- het milieuchartercertificaat is nauwelijks erkend in Vlaanderen of in het buitenland;
- mogelijke acties voor het bedrijf zijn uitgeput;
- er moeten te veel thema's in een actiejaar worden opgenomen;
- de meerwaarde van het milieuchartercertificaat is (te) klein;
- het milieucharter is te lokaal/provinciaal gericht.

5.3. ANTWOORD OP DE BELEIDSVRAAG VAN DE EFFECTMETING

Op basis van de conclusies kan worden gesteld dat de milieucharterprojecten een duidelijke positieve evolutie bij bedrijven teweegbrachten, voornamelijk op het vlak van bewustwording van de milieuproblematiek en het veranderen van hun houding en gewoontes ten opzichte van het ondernemen van milieufacties. De penetratie van die houding in Vlaanderen bleef echter zeer klein door het kleine aantal deelnemende bedrijven.

Vanuit de resultaten van de effectmeting werd voorgesteld om, indien het Presti 4-programma voortgezet zou worden, een aantal verbeterpunten in acht te nemen. Het voortzetten van het programma op zich leek mogelijk en gunstig vanuit de vaststelling dat de houding bij de deelnemende bedrijven inzake milieu in positieve zin veranderde en dat deelnemende bedrijven meer en verdergaande acties rond milieuzorg uitvoerden.

Volgende verbeterpunten werden voorgesteld:

- het bij besluit vastleggen van kwantitatieve doelstellingen voor het aantal te bereiken (nieuwe) bedrijven, het aandeel KMO's, het aantal uit te voeren acties en het te bereiken milieuresultaat;
- het omvormen van de milieucharterprojecten naar projecten in vier fasen om tegemoet te komen aan zowel beginnende als gevorderde bedrijven:
 - *Fase 1:* voorbereiding op deelname – conformiteit met de wetgeving;
 - *Fase 2:* bijbrengen van basisprincipes in de milieuzorg ('meten is weten');
 - *Fase 3:* uitvoeren van bepaalde acties om milieu-impact te verminderen (bv. op drie verschillende thema's);
 - *Fase 4:* continue verbetering van de milieuprestaties op alle thema's.

Zo zou samen met elk bedrijf onderzocht kunnen worden in welke fase wordt gestart en hoe snel de fasen na elkaar worden uitgevoerd. Door dit gefaseerde voorstel zouden enkele van de knelpunten kunnen worden opgelost. Door fase 1 en fase 2 in te brengen wordt het project meer laagdrempelig zodat men meer bedrijven zou kunnen bereiken. Door na fase 3 (die enkele jaren na elkaar zou kunnen lopen) een fase 4 in te voeren, wordt een oplossing geboden aan de bedrijven die reeds langere tijd deelnemen en die niet steeds nieuwe acties vinden om uit te voeren. Zo kunnen die bedrijven toch nog betrokken blijven en wordt de continuïteit gegarandeerd.

Het meer laagdrempelig maken van het initiatief, zal extra kosten met zich brengen (bv. begeleiding van de bedrijven). Het ontwikkelen van een systeem met 'peter-bedrijven' – bedrijven die reeds ver gevorderd zijn inzake milieuzorg en die begeleiding bieden aan de beginnende bedrijven – kan daarbij deels voor een oplossing zorgen.

BELEIDSACTIE NA AFLOOP VAN DE EFFECTMETING

Roos Servaes, OVAM

Ondanks de algemene positieve conclusie van de effectmeting werd besloten het Presti 4-programma onder de huidige vorm niet voort te zetten. De projectverantwoordelijken hebben op basis van de voorziene subsidiëring wel het vooropgestelde aantal bedrijven bereikt, maar in het kader van de huidige beleidsdoelstellingen is dat beperkte bereik in vergelijking met de totale doelgroep een belangrijk knelpunt. Een opschaling van het programma waardoor een grotere groep bedrijven kan worden bereikt, valt binnen de huidige structuur van de milieucharter-projecten echter niet te realiseren.

Zoals de effectmeting aangeeft, zijn het bovendien voornamelijk pro-actieve bedrijven die in het milieucharterprogramma stappen. De overheid wenst zich in de toekomst meer tot 'doorsnee-bedrijven' te richten, waarbij een groot potentieel aanwezig is voor verbetering van de milieu-impact. Pro-actieve bedrijven ondernemen doorgaans zelf stappen om hun milieu-impact te verminderen.

De rechtstreekse, financiële steun voor de provinciale projectverantwoordelijken werd (door budgettaire beperkingen) stopgezet na afloop van het besluit, maar de Vlaamse overheid blijft het initiatief steunen en heeft zich geëngageerd om ook in de toekomst deel te nemen aan bedrijfsbezoeken en evaluatiecommissies zodat die meerwaarde voor deelnemende bedrijven gegarandeerd blijft. De overheid wenst daarmee aan te geven dat het zeker de moeite waard is om het programma te blijven opvolgen en om bedrijven aan te moedigen om met hun inspanningen naar buiten te treden en ervoor beloond te worden.

De projectverantwoordelijken zelf zijn ook overtuigd van die meerwaarde en wensen na cyclus 2004 de milieucharterprojecten met behulp van andere financiële kanalen voort te zetten in de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en Antwerpen.

REFERENTIES

Gommers A., Fernagut M. & Couderé K.
(2003) Effectmeting Presti 4. Resource
Analysis, OVAM, Mechelen.

LECTOREN

Yorg Aerts, OVAM
Kris Bachus, HIVA, K.U. Leuven
Jo Baele, Rekenhof
Bart De Peuter, Instituut voor de Overheid,
K.U. Leuven
Katleen Mariën, Kenniscentrum VOKA,
Vlaams Economisch Verbond
Paul Schreurs, IWT
Roos Servaes, OVAM
Saar Van Hauwermeiren, Bond Beter
Leefmilieu Vlaanderen vzw
Wouter Van Reeth, NARA, Instituut voor
Natuurbehoud
Paul Vanhaecke, Ecolas nv

Hydrocotyle s. polyloba
1948



BEGRIPPEN

beleidscyclus: analytische structuur die schematisch de beleidsprocessen weergeeft. In MIRA-BE worden vijf grote schakels onderscheiden: de agendavorming, de beleidsvorming, de oordeelsvorming, de beleidsuitvoering en de resultaten.

beleidsevaluatie: wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of een deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

beleidsinstrument: middel dat de overheid gebruikt om haar beleid te plannen, uit te voeren, te evalueren en om doelgroepen te bereiken. Er bestaan sturende en directe beleidsinstrumenten.

beleidsketen: analytische structuur die de beleidscyclus vereenvoudigt. MIRA-BE onderscheidt vijf schakels: planning, operationalisering, uitvoering (output), handhaving en resultaten (outcome en milieu-effecten).

beleidsproces: ontwikkeling en/of opeenvolging van acties die het beleid vormgeven.

beleidsstijl: min of meer constante wijze van besluitvorming over maatschappelijke problemen door de overheid. Het gaat om gestandaardiseerde werkprocedures waarmee politieke problemen worden vertaald in beleid en op grond waarvan het beleid vervolgens feitelijk operationeel wordt uitgevoerd.

beleidstheorie: geheel van causale, finale en normatieve veronderstellingen die aan de grondslag liggen van een beleid.

command-and-controlinstrument: traditioneel instrument waarbij men het gedrag van de doelgroepen wil sturen via geboden en verboden, in contrast met modernere beleidsinstrumenten zoals heffingen, subsidies ...

communicatief (sociaal) instrument: type van sturend beleidsinstrument, waaronder informatieverstrekking, educatie, sensibilisering, voorlichting, convenanten ...

direct beleidsinstrument: daadwerkelijke activiteit van de overheid die ingrijpt in het fysieke milieu en gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie. Voorbeelden: de aanleg van rioleringen, de inzameling van afvalstoffen, de aanleg van wegen, de aanleg van containerparken, de aanplanting van een bomenrij.

doelgroep: maatschappelijk relevante groep van personen of instanties waarop een bepaalde actie is gericht. De overheid probeert de doelgroep via de inzet van instrumenten te bereiken en te sturen. Voorbeelden van doelgroepen zijn de industrie, landbouwers, gemeenten.

doelmatigheid (efficiëntie): mate waarin het doel is bereikt met een minimum aan middelen.

doeltreffendheid (effectiviteit): mate waarin de doelen zijn bereikt dankzij de ingezette beleidsinstrumenten.

DPSI-R-keten: milieuverstoringsketen, analytische structuur die de oorzaak en gevolgen van de milieuverstoring in beeld brengt. DPSI-R staat voor Driving Forces (maatschappelijke activiteiten), Pressure (druk), State (toestand), Impact (gevolgen) en Respons (beleidsrespons). De milieuraapportering door het Europees Milieuagentschap, OESO, MIRA en andere gebeurt aan de hand van deze keten.

economisch instrument: type van sturend beleidsinstrument, waaronder heffingen, financiële steun (subsidies), fiscaliteit ...

effectiviteit: zie doeltreffendheid.

efficiëntie: zie doelmatigheid.

end-of-pipe: zuiveringstechniek die wordt toegepast aan het einde van de productieketen.

Europese richtlijn: zie richtlijn (Europese).

ex-ante-evaluatie: evaluatie voordat het beleid wordt gevoerd.

ex-nunc-evaluatie: evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid (soms ook wel ex interim of ex tussendoor genoemd).

ex-postevaluatie: evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd.

institutionele effectiviteit: de mate waarin het beleid heeft geleid tot het halen van de outputdoelstellingen.

juridisch instrument: type van sturend beleidsinstrument, waaronder directe regulering (KB's, decreten, omzendbrief, MB's ...), verboden, vergunningen ...

milieuadministratie: overkoepelend begrip voor de administratie en de Vlaamse Openbare Instellingen die vallen onder het Departement Leefmilieu van het Vlaamse Ministerie, met name: AMINAL, de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM).

milieu-effect: gevolgen van beleid en autonome ontwikkelingen op het milieu.

milieuverstoringsketen: analytische structuur die de oorzaak en de gevolgen van milieuverstoring in beeld brengt (zie ook DPSI-R-keten).

ondersteunend instrument: middel dat de overheid helpt bij de keuze van de sturende en directe beleidsinstrumenten.

Voorbeelden: planning, marktcreatie, onderzoek en ontwikkeling, monitoring, informatiemanagement ...

operationele doelstelling: doelstelling die concreet aangeeft welke resultaten de overheid wil bereiken. In principe moeten die doelstellingen specifiek, meetbaar, afgesproken, resultaatsgebonden en tijdsgebonden zijn. Zie ook strategische doelstelling.

outcome: resultaat van beleidsvoering, in de zin van verandering van gedrag van de doelgroepen.

output: prestaties en producten van de overheid.

planevaluatie: toetsing van de plannen en/of de doelstellingen voordat of nadat ze ten uitvoer zijn gebracht.

Presti-programma: Preventie Stimulerend Programma.

procesevaluatie: toetsing van beleidsprocessen, dit kan zowel de totstandkoming van het beleid zijn, als de uitvoering ervan.

productevaluatie: toetsing van de beleidsresultaten.

productnormering: voorschriften waarvan niet mag worden afgeweken bij de samenstelling van een bepaald product.

richtlijn (Europese): besluit dat bindend is voor de lidstaten wat betreft een in de richtlijn uitgedrukt te bereiken resultaat. De lidstaten zijn vrij de vorm en middelen te bepalen nodig om aan de richtlijn te voldoen. Bij niet naleving kan de Commissie een procedure inzetten krachtens Art. 226 (ex. Art. 169).

SLA 21: Steunpunt Lokale Agenda 21. Tandem en SLA 21 zijn NGO-steunpunten die werden opgericht om een duurzaam lokaal milieubeleid te stimuleren. Ze hebben beide de taak de gemeenten te ondersteunen bij de Samenwerkingsovereenkomst.

steunpunt beleidsrelevant onderzoek: in 2000 besliste de Vlaamse Regering beleidsgericht onderzoek te bundelen volgens bepaalde beleidsterreinen. Zo werd onder andere een Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, een Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen en een Steunpunt Milieu en Gezondheid opgericht.

strategische doelstelling: doelstelling die aangeeft welke veranderingen de overheid op lange termijn in het beleidsveld wil bereiken. Zie ook operationele doelstelling.

sturend beleidsinstrument: middel dat de overheid gebruikt om een doelgroep of een andere overheid te overtuigen, te verplichten, aan te zetten tot de uitvoering van een maatregel of om zelf maatregelen te kunnen nemen. Voorbeelden: KB's, decreten, convenanten, vergunningen, heffingen, subsidies, sensibilisering, voorlichting ...

TWOL-databank: databank die alle geplande, lopende en afgeronde onderzoeken bevat die door de Milieuadministratie werden geïnitieerd.

AFKORTINGEN

ALT: Administratie Land- en Tuinbouw	LIFE: L' Instrument Financier pour l'Environnement
AMINABEL: Afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid	LIN: Departement Leefmilieu en Infrastructuur
AMINAL: Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer	MAP: Mestactieplan
APS: Afdeling Planning en Statistiek	MER: Milieu-effectrapport
AROHM: Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen	MILO: Milieuoverleg tussen Gewest, Provincies en Gemeenten
ARP: Afdeling Ruimtelijke Planning	MINA-fonds: Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur
AWV: Administratie Wegen en Verkeer	MINA-plan: Milieubeleidsplan
AWZ: Administratie Waterwegen en Zeewezen	MiNa-Raad: Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
AZF: Departement Algemene Zaken en Financiën	MIRA: Milieurapport
CAPLO: Centraal Aanspreekpunt Lokale Overheden	MJP: Milieujaarprogramma
CCIM: Coördinatie Comité Internationaal Milieubeleid	NARA: Natuurrapport
CDO: Centrum voor Duurzame Ontwikkeling	NGO: Niet-Gouvernementele Organisatie
CIBE: Centrum voor Overheidscommunicatie vzw	NME: Natuur- en Milieueducatie
DABM: Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid	NMVOS: Vluchtige Organische Stoffen exclusief Methaan
DULO: Duurzaam Lokaal Waterbeleid	OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
EU: Europese Unie	OVAM: Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest
EWBL: Departement Economie, Wetenschap, Binnenlandse aangelegenheden en Landbouw	RIA: Reguleringssimpactanalyse
Felnet: Flanders Environmental Library Network – www.felnet.be	RSV: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
GMO: Gewestelijk Milieu-overleg	RUP: Ruimtelijk Uitvoeringsplan
GNBS: Gewenste Natuur- en Bosstructuur	SBZ: Speciale Beschermingszone
GNOP: Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan	SERV: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
HIVA: Hoger Instituut voor de Arbeid	SLA 21: Steunpunt Lokale Agenda 21
IN: Instituut voor Natuurbehoud	SMART: Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Resultaatsgebonden, Tijdsgebonden
IVON: Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk	TWOL: Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu
IWT: Vlaams Instituut voor de bevordering van het Wetenschappelijk Technologisch Onderzoek	UA: Universiteit Antwerpen
K.U.Leuven: Katholieke Universiteit Leuven	UGent: Universiteit Gent
KWZI: Kleinschalige Waterzuiveringsinstallatie	VEN: Vlaams Ecologisch Netwerk

VEV: Vlaams Economisch Verbond

VHA: Vlaamse Hydrografische Atlas

Vito: Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek

VLAREA: Vlaams Reglement inzake Afvalvoorkoming en -beheer,
bij besluit van de Vlaamse Regering van 17-12-1997 (BS 16-4-1998)

VLAREM II: Vlaams Reglement Milieuvergunningen, bij besluit
van de Vlaamse Regering houdende algemene en sectorale
bepalingen inzake milieuhygiëne van 01-06-1995

VLAREM: Vlaams Reglement Milieuvergunningen, bij besluit
van de Vlaamse Regering betreffende de milieuvergunning van
6-02-1991

VLINA: Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling

VLM: Vlaamse Landmaatschappij

VMM: Vlaamse Milieumaatschappij

VOI: Vlaamse Openbare Instelling

VOIM: Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid

VTE: Voltijds Equivalent

VVP: Vereniging van de Vlaamse Provincies

VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

vzw: vereniging zonder winstoogmerk

WBE: Wildbeheereenheid

MIRA-BE 2005

Milieurapport Vlaanderen: beleidsevaluatie

Milieubeleid. Hoe werkt dit? Welke resultaten zien we? En wat kunnen we ervan leren? Het tweede milieubeleids-evaluatierapport MIRA-BE 2005 van de Vlaamse Milieu-maatschappij rapporteert over het milieubeleid in Vlaanderen en de evaluatie ervan.

Het eerste deel van het rapport biedt een helder overzicht van 24 evaluatiestudies sinds de publicatie van MIRA-BE 2003. Passeren de revue: instrumenten, effecten, doelgroepen, rechtvaardigheid, onwil, ambitie ...

In een tweede deel worden vijf actuele beleidsvraagstukken diepgaand geëvalueerd en worden er oplossingen voorgesteld:

- Gebiedsgericht natuurbesluit: *operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn*
- Lokaal waterbeleid in de kering: *tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking*
- Carte blanche of korset? *Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst*
- Handhaving: *de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus?*
- Presti 4: *bedrijvig in milieuzorg – het effect gemeten.*

MIRA-BE 2005 richt zich tot beleidsmakers (parlementsleden, kabinetsleden, planningsverantwoordelijken), beleidsuitvoerders en andere beleidsbetrokkenen. De aanbevelingen in het rapport helpen hen het beleid vorm te geven. Maar iedereen met interesse voor (een kritische blik op) het beleid vindt in dit rapport zijn gading. Milieubeleid heeft immers gevolgen voor elke bedrijfsleider en elke burger.

Meer informatie over de Vlaamse milieurapportering vindt u terug op de MIRA-website van de Vlaamse Milieu-maatschappij: www.vmm.be/mira.

(Presti 4: bedrijvig in milieuzorg)