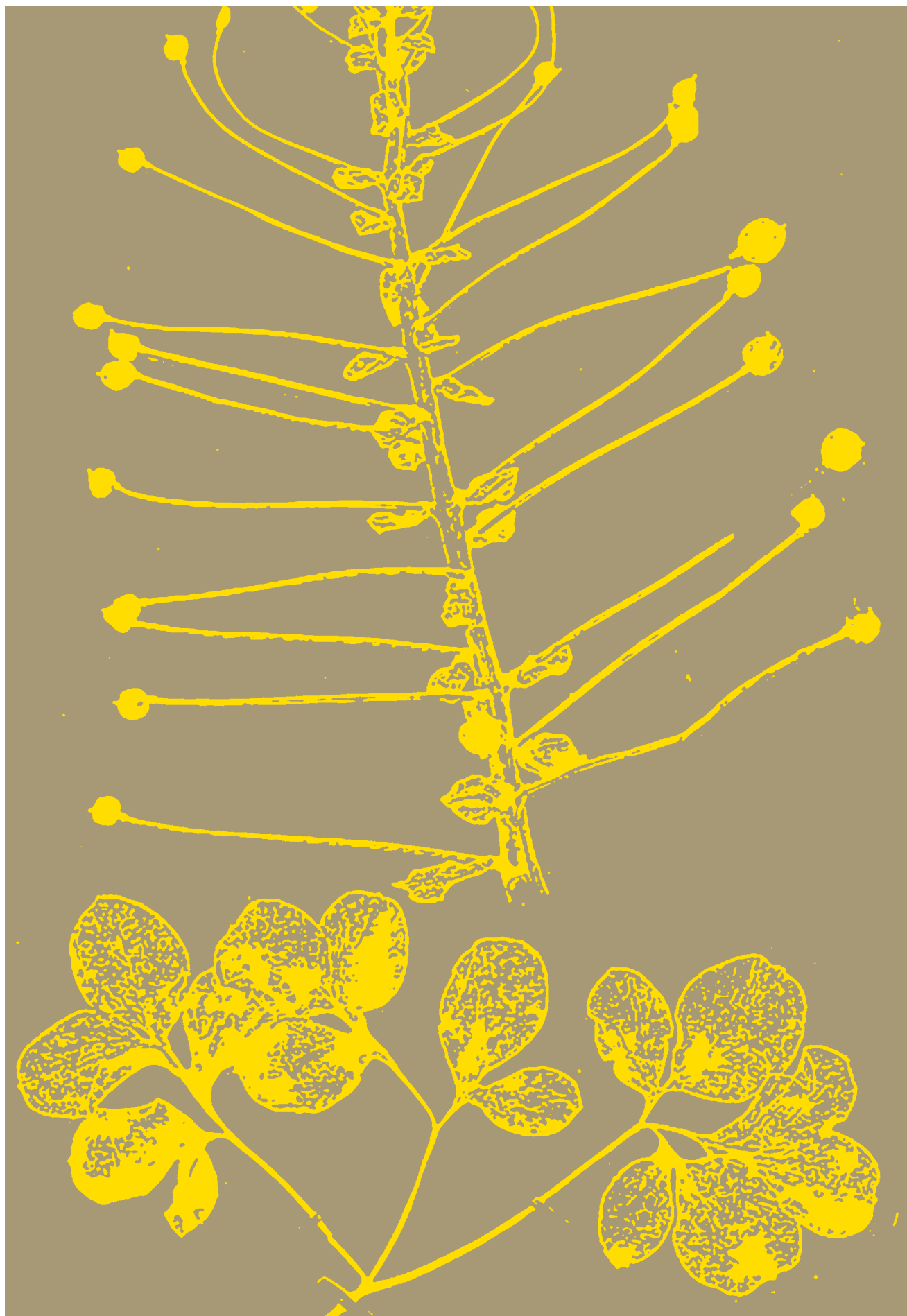






Samenvatting

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-nunc-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 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.

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 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.

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.