



# **Ontwikkeling begrijpen en sturen**

**Federaal Rapport inzake  
Duurzame Ontwikkeling  
2000-2004**

Task Force Duurzame Ontwikkeling

December 2005





## Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op het economische, sociaal-economische en leefmilieuterrein. Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de Regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van zijn werkzaamheden. De resultaten van zijn onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratische debat.

Bij de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* is het FPB belast met de opstelling van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling en de voorbereiding van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. De Task Force Duurzame Ontwikkeling is de groep van personeelsleden die sinds januari 1998, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het FPB, onder andere de Rapporten uitwerkt.

De leden van de Task Force Duurzame Ontwikkeling die deelgenomen hebben aan de verwezenlijking van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* zijn: Patricia Delbaere, Pieter Dresselaers, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coördinatrice), Alain Henri, Andy Vandevyvere, Sylvie Varlez, Hella Staes, Natacha Zuinen.

Julie Chantry was belast met het secretariaat; Christelle Castelain, Chantal Vandevoorde, Patricia Van Brussel, Alfons Arijs, Dominique Buysse, Eric Janssens en Pieter Maesschalck hebben aan de vertaling meegewerkt. Audrey Hanard en Alexandra Vandevelde, stagiaires, namen deel aan de finalisatie en de lay-out van het document. De firma Aanzet/Making Magazines deed de lay-out van de schema's en creëerde de pictogrammen. Adinda De Saeger stond in voor de lay-out.

## Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

## Voorbereidende documenten

### Working Papers

- 01/04 *Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling*  
Thomas Bernheim - Januari 2004
  - 02/04 *Financement des entreprises pour un développement durable*  
Natacha Zuinen - Januari 2004
  - 04/04 *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*  
Natacha Zuinen - Februari 2004
  - 06/04 *Beleidsvaluatie voor een duurzame ontwikkeling*  
Pieter Dresselaers - Februari 2004
-

- 17/04 *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*  
Jean-Maurice Frère - Oktober 2004
- 22/04 *Développement durable: modes de production et capital humain*  
Sylvie Varlez, Natacha Zuinen - December 2004
- 01/05 *Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling*  
Patricia Delbaere, Pieter Dresselaers, Nadine Gouzée -  
Februari 2005
- 14/05 *Quelle énergie pour un développement durable ?*  
Alain Henry - Juni 2005

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijk uitgever: Henri Bogaert  
Wettelijk Depot: D/2005/7433/38



# Inhoudstafel

	Overzicht van het derde Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling	1
<b>1</b>	<b>Ontwikkeling onder de microscoop</b>	<b>19</b>
1.1	Het TransGovern-model	19
1.2	Drie sturende krachten van de ontwikkeling	23
1.3	Drie kapitalen aan de basis van ontwikkeling	25
1.4	Toestand van de kapitalen en druk op de kapitalen	28
1.5	Overheidsbeleid en duurzame ontwikkeling	30
1.6	Drie fundamentele doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling	32
1.7	Indicatoren van duurzame ontwikkeling	35
<b>2</b>	<b>Transformatie van levensomstandigheden</b>	<b>39</b>
2.1	Sturende krachten	40
2.1.1	Demografische structuur	42
2.1.2	Consumptiepatronen	51
2.1.3	Productiepatronen	59
2.1.4	Synthese van de druk uitgeoefend door de sturende krachten	68
2.2	Druk op de kapitalen	70
2.2.1	Levensstandaard: toestand en druk	71
2.2.2	Gezondheid: toestand en druk	79
2.2.3	Natuurlijke hulpbronnen: toestand en druk	89
2.2.4	Biologische diversiteit: toestand en druk	94
2.2.5	Fysiek en technologisch kapitaal: toestand en druk	96
2.2.6	Financieel kapitaal: toestand en druk	100
2.3	Dynamiek van de levensomstandigheden	102
2.3.1	Dynamiek binnen de basiskapitalen van ontwikkeling	103
2.3.2	Dynamiek tussen basiskapitalen van ontwikkeling	105
2.3.3	Terugkoppeling op de sturende krachten en cirkeffecten	107
<b>3</b>	<b>Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling</b>	<b>113</b>
3.1	Beleid voor de sturende krachten en kapitalen	114
3.1.1	Het gevoerde beleid voor de sturende krachten	115
3.1.2	Het gevoerde beleid voor het menselijke kapitaal	122
3.1.3	Het gevoerde beleid voor het milieukapitaal	127
3.1.4	Het gevoerde beleid voor het economische kapitaal	131
3.1.5	Synthese	133

3.2	Implementatie van het eerste Plan	135
3.2.1	Beleidsprocessen van de maatregelen	137
3.2.2	Thema's van de maatregelen	140
3.2.3	Beleidsinstrumenten van de maatregelen	144
3.3	Inhoud van het tweede Plan	146
3.3.1	Structuur	147
3.3.2	Thema's	151
3.3.3	Beleidsinstrumenten	156
3.3.4	Basis van de maatregelen	159
3.4	Besluiten	165
<b>4</b>	<b>De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling</b>	<b>167</b>
4.1	Van rapportage naar raadpleging	170
4.1.1	Actoren en taakverdeling	170
4.1.2	Opdrachten van het federaal Rapport en van het voorontwerp van federaal Plan	173
4.1.3	Bekendmaking van het voorontwerp van het federaal Plan	175
4.2	Van raadpleging naar planning	179
4.2.1	Actoren, adviezen en reacties	179
4.2.2	Aanpassing van het voorontwerp van het federaal Plan	183
4.3	Van planning naar implementatie	185
4.3.1	Actoren van de implementatie	186
4.3.2	Hefbomen van de implementatie	192
4.4	Van implementatie naar rapportage	194
4.4.1	Actoren van opvolging en evaluatie	194
4.4.2	Monitoringopdrachten	194
4.4.3	Gebrek aan informatie	196
4.5	Besluiten	198
<b>5</b>	<b>Mogelijke transformaties in de levensomstandigheden</b>	<b>201</b>
5.1	De backcasting-methode	203
5.1.1	Omschrijving van de methode	203
5.1.2	Voorbeelden van de toepassing van backcasting	205
5.1.3	Backcasting van scenario's van duurzame ontwikkeling	207
5.2	Beeld van een wereld die zich duurzaam ontwikkelt	207
5.2.1	De doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de internationale gemeenschap	209
5.2.2	Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en menselijk kapitaal	211
5.2.3	Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en milieukapitaal	214
5.2.4	Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de consumptie- en productiepatronen	218

---

5.3	Bouwstenen voor scenario's van duurzame ontwikkeling	222
5.3.1	Doelstellingen van duurzame ontwikkeling 2050	225
5.3.2	Plannen en acties die gekoppeld zijn aan de demografie	228
5.3.3	Plannen en acties die gekoppeld zijn aan consumptie	233
5.3.4	Plannen en acties op het vlak van productie	237
5.4	De noodzaak van geïntegreerde scenario's	241
6	De beginselen van een duurzame ontwikkeling toepassen	245
6.1	De verschillende beleidsmaatregelen beter integreren	247
6.2	Omgaan met de budgettaire gevolgen van druk	250
6.3	Participatieve scenario's ontwikkelen	253
7	Bibliografie	255
8	Lijst van afkortingen	271

---







# Overzicht van het derde Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling

## Rol van de federale Rapporten

Elk federaal Rapport vormt een etappe in het collectieve leerproces voor beslissingen inzake duurzame ontwikkeling. Die Rapporten beschrijven en voeden die leercyclus. De rol van de federale Rapporten is immers te informeren en zo een betere coördinatie van de beleidsmaatregelen over de sociale, ecologische en economische oriëntaties van ontwikkeling mogelijk te maken. Die beslissingen kunnen immers tegengestelde gevolgen hebben en elkaar aldus hinderen. Maar zij kunnen ook in synergie staan en elkaar wederzijds versterken.

De overheden zijn niet de enigen die zulke beslissingen nemen. Dankzij politieke arbitrages kunnen ze evenwel de samenhang van het geheel aan beslissingen verbeteren, ook die van andere actoren van ontwikkeling. Om dat te kunnen doen met kennis van zaken en met een voldoende politieke aanvaardbaarheid, moeten ze de hele situatie kunnen overzien.

Daarom hebben de auteurs van dit derde federale Rapport getracht om de geleverde informatie te integreren in een globaal systeemtheoretisch, of "macroscopisch", kader van de maatschappelijke ontwikkeling. Zoals zijn voorgangers, biedt ook dit Rapport analyses van de situatie, evaluaties van het gevoerde beleid en toekomstverkenningen. Het voldoet daarmee aan de drie opdrachten van de tweejaarlijkse rapporten die de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* geeft aan het Federaal Planbureau. Al die informatie is geïntegreerd in het voorgestelde macroscopische kader. In het derde Rapport ligt de nadruk meer op een terugblikkende evaluatie van het gevoerde beleid dan op toekomstverkenning. Het vierde federaal rapport zal het omgekeerde doen. Op basis van al die werkzaamheden zijn pistes overlopen om de *Toepassing van de beginselen van een duurzame ontwikkeling* te verbeteren.

## 1. De beginselen van duurzame ontwikkeling toepassen

In het verlengde van de vorige rapporten, betreft die informatie van het derde Rapport ook de sociale, ecologische en economische ethiek. Ze beoogt ook een verbetering van de samenhang tussen beslissingen op sociaal, ecologisch en economisch vlak, de erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden en de verduidelijking van de ontwikkelingsopties op participatieve basis. Ze is echter operationeler dan die van de twee vorige rapporten. Die moesten vooral een voldoende stevige en betrouwbare conceptuele basis geven aan de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling.

De eerste federale Rapporten benadrukten allebei dat, via het overgangsproces naar duurzame ontwikkeling, België zich verbonden heeft tot een maatschappelijk project, zowel op planetair als op een meer lokaal vlak. Er werd ook benadrukt dat voor zulke uitdagingen de goedkeuring nodig is van realistische langetermijndoelstellingen (bv. 2050) en tussentijdse doelstellingen (bv. 2012, 2015, 2020) die passen in dat perspectief. Dit derde Rapport toont dat België deels al tegemoetkwam aan die verwachting van een mondiaal project, door een reeks internationale akkoorden te onderschrijven, in de eerste plaats het Implementatieplan van Johannesburg. Dat plan kwam voort uit de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling van september 2002. Dit Rapport toont ook aan dat er nog veel werk aan de winkel is om ontwikkeling te sturen met toepassing van de beginselen van een duurzame ontwikkeling.

### Integratie

Om zulke verbintenissen te kunnen naleven blijft de wijze waarop de beslissingen op alle beleidsniveaus, ook het federale, genomen worden nog te gesegmenteerd. Er is nog steeds een betere integratie nodig van sociale, ecologische en economische domeinen, ook op het vlak van de instellingen.

### Voorzorg

In vele domeinen vraagt ook wetenschappelijke onzekerheid nog steeds om meer voorzorg voor de toekomst, vooral in domeinen die onder grote druk staan. Er moet worden toegezien op een betere interactie tussen de kennisevolutie,

het beheer van ernstige en onomkeerbare risico's en het beleidsproces.

### Participatie

De verkenning van toekomstscenario's blijft meer dan ooit nodig om de ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest, te verduidelijken. Processen met veel ruimte voor participatie moeten die ophelderingen funderen en valideren. Die toekomstverkenning zou dus winnen bij een grotere participatie van het maatschappelijke middenveld.

Het federaal Rapport toont dus dat drie beginselen van duurzame ontwikkeling in de toekomst beter dan voorheen zouden moeten toegepast worden in het beleid inzake duurzame ontwikkeling: de beginselen van integratie, voorzorg en participatie. Die versterkte toepassing zou leiden tot een meer transversaal karakter van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, een betere inschatting van de lasten die de nu waarneembare druk zou leggen op de toekomstige generaties, en ten slotte, de bijdrage van het maatschappelijke middenveld tot de uitwerking van beleidsscenario's terzake.

Het derde federale Rapport schetst ook nieuwe pistes om de toepassing van die beginselen in de acties van de federale regering voor een duurzame ontwikkeling te verbeteren. Het doet aanbevelingen betreffende de methoden en de instrumenten van die toepassing. Het verlengt en concretiseert aldus de conclusies van de eerste twee federale Rapporten.

### Kaders en techniek voor integratie

De eerste aanbeveling is de methodologische ontwikkeling te versnellen van integratiekaders voor informatie en van technieken voor geïntegreerde evaluatie. Het Rapport draagt bij tot die ontwikkeling door het model *TransGovern* te presenteren. Het gaat om een model dat de verzamelde informatie organiseert zodat de lezer ontwikkeling kan zien door een *macroscoop*. Het wijdt vervolgens een onderzoek aan de *Transformatie van de levensomstandigheden*. Dat onderzoek past de logica van dit model toe op een reeks vraagstukken van duurzame ontwikkeling.

### Evaluaties voor beleid en strategie

De tweede aanbeveling is de waaier te vergroten en de termijn te verlengen van de anticipaties van de toestand van de openbare financiën in 2050, die steunen op projecties. Die informatie zou helpen om de budgettaire gevolgen te beheren van de druk op de ontwikkeling (die ook in dit derde federale Rapport wordt geïdentificeerd). Een evaluatie van de beleidsmaatregelen in antwoord op de geïdentificeerde druk, wordt voorgesteld. Zij heeft betrekking op *het Beleid en de Strategie* inzake duurzame Ontwikkeling op federaal niveau, met inbegrip van de *federale Plannen van duurzame Ontwikkeling 2000-2004 en 2004-2008*.

### Een wegbeschrijving voor een participatievere toekomstverkenning

Het federale Rapport beveelt ten slotte aan om vanaf januari 2006 een wegbeschrijving voor de uitwerking van participatieve scenario's voor duurzame ontwikkeling goed te keuren die steunen op de methode van backcasting. Dat zou een participatieve grondslag geven aan de

opdracht van toekomstverkenning in het vierde federale Rapport. Een benadering van de *Mogelijke transformaties van levensomstandigheden* wordt geschetst met instrumenten en bouwstenen voor de horizon van 2050. Het opent de weg naar het vierde federale Rapport.

### Een IDO-bijlage

De laatste nieuwigheid in de wijze waarop het Federaal Planbureau dit keer de tweejaarlijkse taak invult die de wet van mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling hem toekent, is de publicatie van een bijlage bij het federale Rapport. Die brengt de *indicatoren van duurzame ontwikkeling (IDO's)* samen die in de eerste twee rapporten worden gepubliceerd. De IDO's maken het mogelijk om fenomenen waarvan de evolutie bijzonder representatief is voor de uitdagingen van duurzame ontwikkeling, te beschrijven en te projecteren. Het gaat om sociale, ecologische en economische evoluties. Via de IDO's wil men ook de interacties tussen die evoluties achterhalen en zowel die van de stromen als van de voorraden meten.

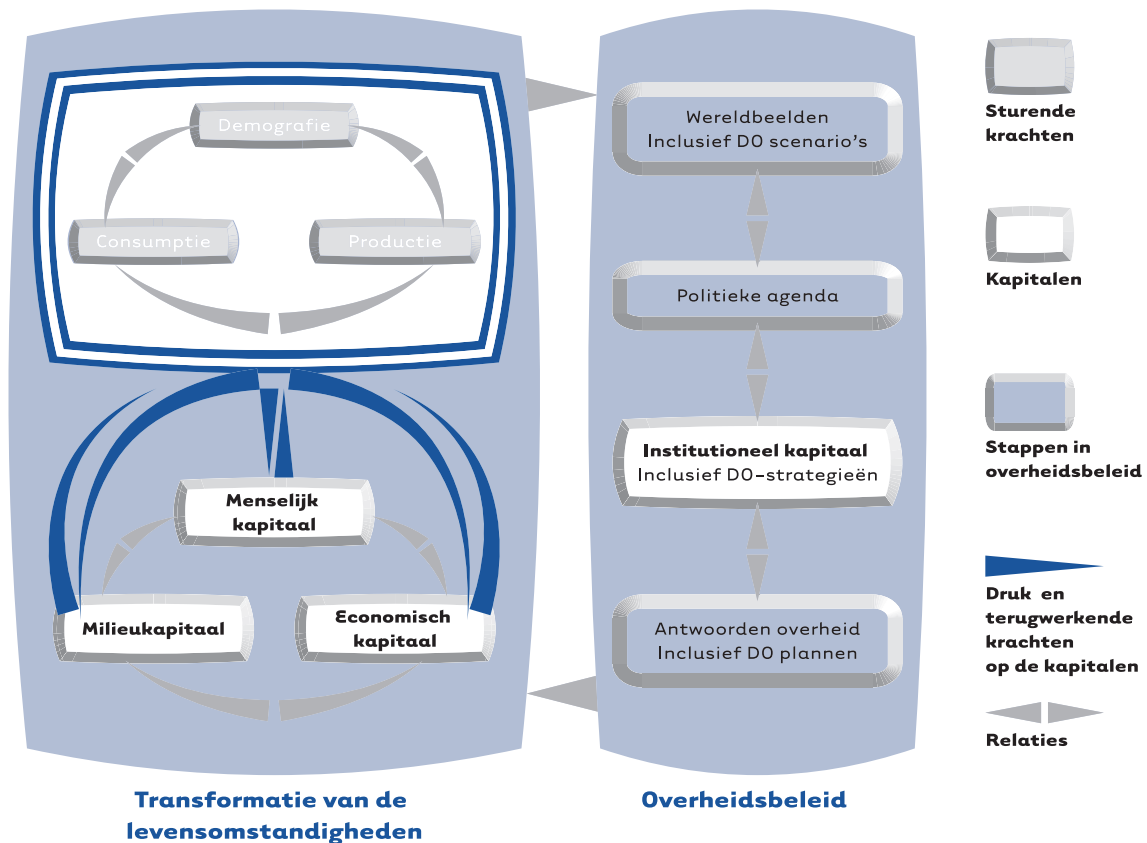
## 2. Ontwikkeling zien door een macroscoop

### Integratie van informatie in een model

De systematische organisatie van informatie over de samenleving, het leefmilieu, de economie en de politiek is een werk van lange adem. Het bouwen van een kwalitatief model is een essentiële stap in de transversale integratie van die informatie, al is het in formeel opzicht nog relatief eenvoudig. In dit Rapport is een model getest dat wetenschappelijke observaties van de maatschappelijke levensomstandigheden uit diverse disciplines (sociale wetenschappen, milieuwetenschappen...) integreert. Die observaties worden niet alleen met elkaar in verband gebracht, maar ook verbonden met het beleidsprocessen. Omdat het kan helpen om de ontwikkeling te sturen op basis van transdisciplinaire informatie is dit model *TransGovern* genoemd.

Het model *TransGovern*, hieronder afgebeeld, bevat twee blokken. Het linkerblok ordent de informatie over de evolutie van de maatschappelijke levensomstandigheden. Die is eerst bestudeerd in het Rapport. Het rechterblok laat het proces van politieke besluitvorming voor een duurzame ontwikkeling zien, dat naderhand bestudeerd is. De beweging van de leercyclus is die van de grijze pijl naar rechts, bovenaan in de figuur, waar die evolutie de besluitvorming beïnvloedt, vervolgens die van de grijze pijl naar links, onderaan in de figuur. Daar hebben die beslissingen op hun beurt, gevolgen voor die evolutie.

**FIGUUR 1 - Het TransGovern-model**



**Levensomstandigheden en overheid**

Het model TransGovern heeft niet als ambitie een model te zijn dat alle aspecten van ontwikkeling beschrijft of om beleidsbeslissingen te modelleert. Maar het vertegenwoordigt respectievelijk, in elk van de twee grote blokken, de interne betrekkingen van de levensomstandigheden, enerzijds, en die van het politieke besluitvormingsproces, anderzijds.

Het linkerblok, over de transformatie van levensomstandigheden, vestigt de aandacht op de rol van de sturende krachten van ontwikkeling. Dat zijn de demografische dynamiek en de productie- en consumptiewijzen. Het toont hun druk op de menselijke, ecologische en economische kapitalen en het belang van onderlinge afhankelijkheid en van terugkoppelingseffecten op de sturende krachten.

Het blok over het overheidsbeleid, rechts, toont hoe wereldvisies, met inbegrip van toekomstscenario's, de politieke agenda kunnen beïnvloeden. Die politieke agenda bepaalt dan

de antwoorden die de overheid geeft op de ontwikkelingsvraagstukken en hun capaciteit om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling. Om die antwoorden uit te werken, met inbegrip van de plannen voor duurzame ontwikkeling, speelt een vierde kapitaal een wezenlijke rol: het institutionele, dat de voorwaarden voor politieke beslissingen bepaalt.

**Sturende krachten van ontwikkeling**

Een belangrijke innovatie van het model TransGovern is het benadrukken van de rol van *sturende krachten* van de ontwikkeling. De sturende krachten van ontwikkeling, of de sturende krachten, zijn menselijke processen en economische activiteiten die zogenaamde "antropische" druk uitoefenen op de toestand van de *kapitalen aan de basis van ontwikkeling*. In dit Rapport, oefenen activiteiten op het vlak van demografie, consumptie en productie die druk op de kapitalen van ontwikkeling uit. Die hebben een heel grote invloed op de verandering van de maatschappelijke levensomstandigheden.

## Kapitalen aan de basis van ontwikkeling

De evolutie van de *kapitalen aan de basis van ontwikkeling* en hun wisselwerkingen zijn de voornaamste mechanismen die een band tussen de generaties waarborgen. Hun levensduur en de gevolgen van investeringsbeslissingen en afstoting waarborgen die band. Elk ervan bevat voorraden die dankzij investeringsstromen toenemen, maar die ook mettertijd in waarde verminderen. In dit Rapport, en op basis van talrijke verschillende bronnen, werden deze kapitalen en subkapitalen in de volgende categorieën ingedeeld:

- Het *menselijke kapitaal* is een geheel van hulpbronnen voor het welzijn van de mens die, in dit Rapport, in drie subkapitalen werden geventileerd: de *levensstandaard* (materieel niveau van welzijn dat elke persoon of elk huishouden bereikt), de *gezondheid* (lichamelijke gezondheid en psychische gezondheid, met inbegrip van genetische en sociaal-culturele aspecten, evenals met de leef-situatie en de arbeidsvoorwaarden) en de *kennis* (inzichten, bekwaamheden en vaardigheden die een mens al dan niet via onderwijs of opleiding, gestructureerd of niet, heeft opgedaan en kan gebruiken).
- Het *milieukapitaal* is in dit Rapport, niet beperkt tot de *natuurlijke hulpbronnen* (water, atmosfeer, aarde en mineralen), zoals vaak het geval is. Het omvat ook de *biologische diversiteit* (het geheel van levende wezens: micro-organismen, zwammen, planten en dieren).

- Het *economische kapitaal* bevat de productiemiddelen die door de mens worden vervaardigd, zoals machines, werktuigen en gebouwen, maar ook de infrastructuur die niet specifiek met de productieactiviteit verband houdt, het onstoffelijke vermogen en het financiële vermogen die het mogelijk maken om het huidige en toekomstige debiet van de productie te beïnvloeden. Twee grote categorieën worden hier onderscheiden: het *fysieke kapitaal* (met inbegrip van de onstoffelijke infrastructuur en vermogen) en het zogenoemde *netto financiële vermogen of financieel patrimonium*.
- Het *institutionele kapitaal* is het geheel van organisatorische, wettelijke en maatschappelijke structuren in een land. Die bepalen de mogelijkheden tot engagement van burgers, conflictoplossing en evenwicht in de besluitvorming.

## Verantwoordelijkheid tegenover toekomstige generaties

In bepaalde gevallen, zoals die van de hernieuwbare hulpbronnen, kunnen deze kapitalen toenemen, dankzij de stromen van natuurlijke regeneratie. Die veranderingen van de stromen hebben echter in elk geval tijd nodig om hun voorraden te beïnvloeden. Voor bepaalde subkapitalen worden zelfs tekens van ernstige verslechtering geobserveerd. Een verantwoordelijke houding ten opzichte van de toekomstige generaties en de ontwikkeling op lange termijn is dus, toe te zien op een duurzame evolutie van deze voorraden.

## 3. Transformatie van de levensomstandigheden

### Impact van druk op de levensomstandigheden

Het TransGovern-model verheldert hoe moeilijk het is om op lange termijn de menselijke, natuurlijke en economische kapitalen te ontwikkelen en intussen te voldoen aan de huidige en toenemende behoeften van de mensheid. Het gaat erom dat te realiseren, terwijl een toekomstige schuldaccumulatie van sociale, ecologische of economische aard vermeden wordt. Het beheer van de druk die

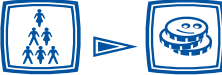
momenteel weegt op mens, natuur en economie, en op hun wisselwerkingen, moet die uitdaging beantwoorden. Om daarbij te helpen, graaft het Rapport dieper dan een geaggregeerde drukindicator die op één kapitaalvoorraad focust, zoals de ecologische voetafdruk. Het beschrijft en analyseert specifiek een twintigtal uiteenlopende domeinen van druk in al hun complexiteit.


Elke druk kan in principe, een gunstig of ongunstig effect hebben op de kapitalen van ontwikkeling, dat varieert volgens het kapitaal in kwestie. Nochtans werden de vraagstukken van duurzame ontwikkeling die dit Rapport bestudeert, gekozen volgens criteria zoals de ernst van de problemen die de actuele evolutie op deze gebieden stelt, hun belang op langere termijn en hun sterke federale dimensie. Naast deze hoofdcriteria zijn er ook andere selectiecriteria: het bestaan van wetenschappelijke referentiegegevens, het evenwicht tussen de economische, ecologische en sociale componenten van ontwikkeling en de betrokkenheid op een zo breed mogelijk gamma aan sectoren en activiteiten.


### Twintig domeinen van druk in de kijker gezet


Het Rapport stelt 20 domeinen van druk voor, uitgaande van de sturende krachten: de demografische structuur, de consumptiewijzen en de productiewijzen. Die veroorzaken een reeks zorgwekkende veranderingen in de huidige ontwikkeling. Het Rapport beschrijft de veranderingen waaruit die impulsen voortspuiten.

#### Vijf domeinen van druk zijn afkomstig van de demografische structuur.


 1. De druk van de bevolkingsgroei op de levensstandaard, via de stijging van het aandeel van de wereldbevolking dat geconfronteerd wordt met extreme vormen van armoede.

 2. De druk van de demografische groei op de natuurlijke hulpbronnen, via de stijging van de vraag naar energie en natuurlijke hulpbronnen in het algemeen.


 3. De druk van de familiale veranderingen op de levensstandaard, via de stijging van het aandeel van nieuwe huishoudentypes (eenoudergezinnen of alleenstaanden) waar het armoederisico hoger is.


 4. De druk van de veroudering op de levensstandaard, via de stijging


van het aandeel gepensioneerden in de bevolking en via de daling van het aandeel van de actieve bevolking die inkomens creëren.


 5. De verouderingsdruk op het financiële patrimonium, via de stijging van het aandeel gepensioneerden in de bevolking en van het gewicht van de publieke of private pensioenfinanciering in het financiële patrimonium.


#### Zes domeinen van druk zijn afkomstig van de consumptiepatronen.


 6. De druk van de voedingspatronen op de gezondheid, via bepaalde aan de gang zijnde veranderingen die de opkomst van ziekten, zoals hart- en vaatziekten, diabetes en kankers, in de hand werken.

 7. De druk van de voedingspatronen op de natuurlijke hulpbronnen, via hun aandeel in producten (vlees, bereide voedingsmiddelen...) waarvan de productie steeds meer energie en landbouwmiddelen vergt.


 8. De druk van de voedingspatronen op de biologische diversiteit, via hun concentratie op een beperkt aantal soorten en dieren- en plantenvariëteiten die de biologische diversiteit schaadt.


 9. De druk van het gebruik van elektrische huishoudapparaten op de natuurlijke hulpbronnen, via het stijgende gebruik van toestellen die het elektriciteitsverbruik verhogen, waarvan de productie broeikasgassen, vervuiling of radioactief afval genereert.


 10. De druk van het personenvervoer op de natuurlijke hulpbronnen, via het stijgende gebruik van weg- en luchtvervoer die de geconsumeerde en geproduceerde hoeveelheden fossiele energie verhogen, wat broeikasgassen en andere vervuiling genereert.


 11. De druk van het personenvervoer op het fysieke en technologische kapitaal via het stijgende gebruik van auto en vliegtuig die de aanleg van weg- en luchthaveninfrastructuur met zich meebrengt.


**Negen domeinen van druk zijn afkomstig van de productiepatronen.**


 12. De druk van de productontwikkeling op de levensstandaard, via de differentiatie en de frequente hernieuwing van producten en via marketing, wanneer die een overmatige schuldenlast bij consumenten in de hand werken.


 13. De druk van de productontwikkeling op de levensstandaard, via de commercieel gebruik van traditionele kennis, wanneer die de aloude gebruikers ervan de essentiële middelen voor ontwikkeling ontnemt.


 14. De druk van de productontwikkeling op de gezondheid, via de manipulatie van en de blootstelling aan chemische producten, wanneer die de gezondheid van de mens schaden.


 15. De druk van de productontwikkeling op de biologische diversiteit, via het gebruik van energiebronnen, wanneer die de biologische diversiteit aantast.

 16. De druk van de productontwikkeling op het fysieke en technologische kapitaal, via de stijgende privatisering van de R&D-activiteiten die meer gericht zijn op financiële bekommernissen op korte en middenlange termijn dan door een visie op de maatschappelijke kosten op de lange termijn.

 17. De druk van de productieorganisatie op de levensstandaard, via nieuwe vormen van precaire en minder betaalde banen en via werkloosheid en de duur ervan.

 18. De druk van de productieorganisatie op de menselijke gezondheid, via de nieuwe vormen van tewerkstelling die stress, risico van arbeidsongevallen en een verslechtering van de arbeidsomstandigheden met zich meebrengen.

 19. De druk van de productieorganisatie op de natuurlijke hulpbronnen, via de stijging van het goederenvervoer die de consumptie en productie van fossiele energie verhogen, wat broeikasgassen en andere vervuiling genereert.

 20. De druk van de productieorganisatie op het fysieke en technologische kapitaal via de snelle groei van het goederenvervoer die de aanleg van de weg- en luchthaveninfrastructuur met zich meebrengt.

**Matrix van druk die de sturende krachten verbindt met de kapitalen**

Deze lijst heeft niet de ambitie exhaustief te zijn, gezien er vele andere domeinen van druk bestaan dan de twintig hierboven. Elk van deze domeinen van druk heeft gunstige effecten, want ze beantwoorden een vraag waarmee de mens zijn behoeften tracht te bevredigen. Maar er bestaan vanzelfsprekend andere vragen en andere behoeften.

De twintig hierboven geselecteerde domeinen van druk zijn voldoende geschraagd door wetenschappelijke gegevens om, kapitaal per kapitaal, een serie effecten van deze domeinen van te analyseren op de mens, het milieu en de economie. Ze kunnen ook voorgesteld worden door een matrix die in elke lijn aangeeft van welke sturende kracht de druk komt en die per kolom vermeldt op welk kapitaal of subkapitaal deze druk wordt uitgeoefend.

De matrix hieronder toont dat negen domeinen van druk op het menselijke kapitaal worden uitgeoefend (6 op levensstandaard en 3 op gezondheid). Zeven domeinen van druk hebben een effect op het milieukapitaal (5 op natuurlijke hulpbronnen en 2 op biologische diversiteit) en vier op het economische kapitaal (drie op het fysieke kapitaal en een op het financiële patrimonium).

**FIGUUR 2 - Matrix met druk van de sturende krachten op de kapitalen**

		Menselijk kapitaal		Milieukapitaal		Economisch kapitaal	
Demografische structuur	Globale demografie	Nr 1		Nr 2			
	Familiale wijziging	Nr 3					
	Veroudering	Nr 4					Nr 5
Consumptiewijzen	Voedingspatronen		Nr 6	Nr 7	Nr 8		
	Huishoudsapparaten			Nr 9			
	Vervoerswijzen			Nr 10		Nr 11	
Productiewijzen	Productontwikkeling	Nr 12 Nr 13	Nr 14		Nr 15	Nr 16	
	Productieorganisatie	Nr 17	Nr 18	Nr 19		Nr 20	
<b>Druk van sturende krachten op de kapitalen</b> 		Levensstandaard	Gezondheid	Natuurlijke hulpbronnen	Biologische diversiteit	Fysiek kapitaal & technologie	Financieel patrimonium

**De effecten van deze druk geanalyseerd**

Bijvoorbeeld, nr. 6 komt van de voedingspatronen (of breder, van de consumptiewijzen) en hij drukt op de gezondheid (of breder, het menselijke kapitaal). Uit de analyse van de gevolgen van die antropogene druk, blijkt dat de kapitaalvoorraden waar ontwikkeling van afhangt, verzwakt zijn en dat de waarneembare kosten voor de verslechtering van deze kapitalen hoog of ongelijk verdeeld zijn. In bepaalde gevallen, onderstreept zij ook het risico van onomkeerbare gevolgen voor de toekomstige generaties. Die risico's kenmerken een reeks problemen die beetje bij beetje verslechteren, zoals een langzame verbranding. Als de reactie te lang

uitblijft, dreigen die om onmogelijk, of tegen een heel hoge kost, tegen te houden. Het TransGovern-model verduidelijkt dat de gevolgen van de sturende krachten voor de verandering van de levensomstandigheden verder strekken dan het rechtstreekse effect ervan op de kapitalen.

De vereenvoudigde voorstelling van Trans-Govern verduidelijkt dat die sturende krachten kettingreacties veroorzaken, die passen in ingewikkelde dynamieken. Het linkerblok van figuur 1 toont drie soorten extensies van die effecten van druk, nadat die een invloed heeft uitgeoefend op een kapitaal. Die verspreiding



verloopt via de interne dynamiek van die kapitalen, hun interacties en de terugkoppelingseffecten (feedback) van die transformaties op de sturende krachten van de ontwikkeling. Al die evoluties wijzigen samen de levensomstandigheden.

Deze uiteenlopende dynamieken creëren ook obstakels en kansen voor een duurzame ontwikkeling:

### Interne dynamieken in het menselijke kapitaal

Een eenvoudig voorbeeld verduidelijkt de *dynamieken intern aan de kapitalen van ontwikkeling*. Een hoge levensstandaard interageert gunstig met de gezondheidstoestand en met de kennis en vaardigheden van een bevolking. Wederkerig heeft armoede een ongunstige invloed op de gezondheid en op het kennis- en vaardigheidsniveau. Een slechte gezondheid en beperkte opleidingsmogelijkheden beperken de kansen om een baan te vinden of zelfs een sociaal aanvaardbaar leven te leiden. Dat tast de levensstandaard aan.

### Interacties tussen kapitalen

Voor de *wisselwerkingen tussen de kapitalen van ontwikkeling*, heeft een eenvoudig voorbeeld betrekking op de menselijke en ecologische kapitalen. Armoede, en vooral absolute armoede, kan noodgedwongen leiden tot een niet-duurzaam gebruik van diverse componenten van het milieukapitaal. Het bekendste voorbeeld is de massale ontbossing van sommige evenaarsgebieden onder andere om landbouwgrond te creëren. Dat leidt tot een verlies aan biologische diversiteit en erosie. Het kan in de betrokken landen ook leiden tot het verdwijnen van voorvaderlijke kennis en het opgeven van traditionele bestaansmiddelen. Wederkerig beïnvloedt de toestand van het milieukapitaal ook die van het menselijke kapitaal. Een voornaam rechtstreeks gevolg is bijvoorbeeld de verontreiniging. Zowel binnenskamers (vooral door het gebruik van hout en steenkool) als buiten, berokkent zij de gezondheid heel wat schade. Afvalstoffen (vooral radioactieve) in een slecht beheerd milieu kunnen ook ernstige gezondheidsgevolgen hebben.

### Terugkoppelingen

De *terugkoppeling* (of *feedback*) op de sturende krachten, zijn afkomstig van de kapitalen en gaan terug naar de sturende krachten. Ze kunnen op verschillende tijdschalen plaatsvinden. Bijvoorbeeld, zal pas na enkele tientallen jaren van klimaatopwarming de zeespiegel (milieukapitaal) voldoende gestegen zijn om migraties van hele bevolkingen (sturende kracht van de demografie) uit de overstromde gebieden te veroorzaken. Maar voor andere terugkoppelingen kan die termijn veel korter zijn. Dat is zo bij de aanleg van nieuwe wegeninfrastructuur. Die veroorzaakt vaak een nieuwe vraag naar verplaatsingen van bestuurders die de bepaalde routes voorheen nog niet gebruikten omdat ze te traag of ontoegankelijk was.

### Positieve synergieën en vicieuze cirkels

Op het schema van het model TransGovern, kunnen druk of andere storingsfactoren die de sturende krachten uitoefenen op de toestand van de kapitalen (neerwaartse pijlen links in de figuur en interne en onderlinge interdependentie van de kapitalen), aldus terugkoppelingen veroorzaken (opwaartse pijlen) op de sturende krachten. Die dynamiek kan kettingreacties veroorzaken die uitmonden in vicieuze cirkels of in positieve synergieën. In bepaalde gevallen immers, zal zelfregulering de gevolgen van de druk en de terugkoppeling in evenwicht brengen. In andere gevallen, kunnen die gevolgen elkaar versterken en explosieve situaties veroorzaken. Al vloeien die 20 domeinen van druk altijd voort uit menselijke actie om een menselijke behoefte te bevredigen, toch zijn de gevolgen van die kettingreacties soms ongewenst. Die druk kan leiden tot een opeenstapeling van minder of meer ernstige verstoringen van het evenwicht, waardoor de actuele ontwikkeling dreigt af te wijken van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gevolgen onomkeerbaar zijn.

### Risico van vicieuze cirkels

Een regulerend ingrijpen zal dus nodig zijn indien er een risico is dat hinderpalen voor een duurzame ontwikkeling elkaar zouden versterken. Het onderzoek van twintig domeinen van druk die in dit rapport geïdentificeerd worden, toont dat er a priori geen reden is om aan te nemen dat de gevolgen van de in de vorige

hoofdstukken onderzochte druk spontaan een evenwicht zouden bereiken. Een bevolking met een hoog kennisniveau en een hoge levensstandaard bijvoorbeeld, zal uiteraard beter weerstaan aan de druk op de gezondheid. Indien haar levensstandaard echter veelvuldig wordt aangetast, kan het menselijke kapitaal in een negatieve spiraal komen waarin ook de gezondheid wordt meegesleept. Voor elk van die kapitalen bestaat het gevaar dat de gevolgen van de waargenomen druk elkaar versterken en zo hun impact vergroten.

Dit laat toe te besluiten dat het financiële patrimonium in het algemeen en de openbare financiën in het bijzonder het onderwerp van een veel meer gerichte aandacht zullen moeten zijn in de volgende Rapporten. Dat subkapitaal wordt over het algemeen weinig bestudeerd in een context van duurzame ontwikkeling, ook in dit Rapport. Voor de overheidsfinanciën veroorzaken klimaatverandering, de vergrijzing, de uitbreiding van bepaalde ziekten, de waterschaarste en de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen een belangrijke nood aan financiering op lange termijn. Die financieringsbehoeften kunnen in de toekomst onderling in conflict geraken vanwege te beperkte middelen. Nu al heeft de overheid te kampen met een aantal andere sociale ontwikkelingen dan de vergrijzing die, op lange termijn en voor de hele planeet, kunnen leiden

tot een achteruitgang van het menselijke, economische en milieukapitaal. De klimaatveranderingen, de verspreiding van virussen en ziekten zoals HIV en AIDS, het tekort aan drinkbaar water en de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen zijn enkele voorbeelden van verontrustende ontwikkelingen.

### Risico van zware budgettaire gevolgen

Het onderzoek naar die zo uiteenlopende domeinen van druk wijst op verschillende raakpunten. Al bestaat er veel onzekerheid over de details van wat werkelijk zal gebeuren, de omvang van hun gevolgen kan aanzienlijk zijn. Bovendien zal elk van deze gevolgen waarschijnlijk een budgettaire langetermijndimensie voor de landen hebben, gedurende vele jaren. Tot slot zouden die domeinen van druk, in de komende decennia, cumulatieve gevolgen kunnen hebben die elkaar versterken, al is het in verschillende omvang.

Daaruit volgt dat de te nemen maatregelen onmiskenbaar een zware impact zullen hebben op de huidige overheidsuitgaven. Zij zouden het mogelijk moeten maken om hogere overheidsuitgaven wegens belangrijkere schade op tijd te vermijden. Het Rapport evalueert de eerste antwoorden op zulke uitdagingen die door het beleid en op strategisch niveau worden gegeven.

## 4. Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling

### Antwoorden op die druk van het federale beleid

De 20 domeinen van druk die in dit federale Rapport worden gekozen, betreffen politieke verbintenissen van duurzame ontwikkeling die grotendeels onder federale bevoegdheid vallen. Zij hebben natuurlijk gevolgen voor de levensomstandigheden in alle gefedereerde entiteiten en vaak in het buitenland (bv. klimaatveranderingen). Ze komen op politieke agenda's voor op verschillende beleidsniveaus en worden beheerd met een institutioneel kapitaal in voortdurende evolutie op verschillende beleidsniveaus (wereld, Europees, federaal, communautair, regionaal en lokaal).

De formulering van eventueel gedeeltelijke antwoorden wordt op die domeinen van druk vereist goed gecoördineerde federale beleidsmaatregelen, in het bijzonder wanneer de markt ze niet autoreguleert. De uitwerking van die antwoorden wordt in het rechterblok van figuur 1 geschematiseerd. Het Rapport evalueert de federale beleidsantwoorden en de federale strategie voor duurzame ontwikkeling sinds ze in werking zijn gesteld.

Eerst wordt de informatie over de antwoorden van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling overlopen. De beleidscontext van zulke antwoorden wordt vervolgens uitgebreid, met het onderzoek naar de beide tot nu toe beschikbare federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling, voor 2000-2004 en 2004-2008.

De Plannen voor duurzame ontwikkeling zijn in een strategie voor duurzame ontwikkeling het gedeelte waarin beslissingen genomen worden.

### Gebruik van interdependenties tussen beleidsvraagstukken

De evaluatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling begint dus met een overzicht van de maatregelen voor de sturende krachten en kapitalen die in dit Rapport geanalyseerd zijn. De beschrijvingen van het gevoerde beleid tonen dat het gangbare beleid ook gebruik maakt van deze wisselwerkingen tussen vraagstukken van duurzame ontwikkeling om doelstellingen te bereiken met een ruimere draagwijdte. Sommige maatregelen inzake consumptie en productie dienen bijvoorbeeld niet alleen doelstellingen zoals economische groei, maar ook de veiligheid en gezondheid van de bevolking.

Maar ten opzichte van de onderlinge afhankelijkheden waarop de matrix (blz. 8) de aandacht vestigt, toont het onderzoek van het gevoerde beleid ook aan dat de kansen die het consumptiebeleid biedt, onvoldoende worden gebruikt. Er zijn immers conflicten tussen de doelstellingen van dat beleid. Die zijn onvoldoende uitgeklaard in debatten. De doelstelling om de consument zo goedkoop mogelijk een grote keuze van goederen en diensten te bieden, staat bijvoorbeeld in conflict met de doelstellingen van bescherming van het leefmilieu en van menswaardige arbeidsomstandigheden. Ook in het productbeleid zijn de mogelijkheden die de wet op de productnormen van 1998 biedt, onvoldoende benut.

Het fiscale beleid zou eveneens meer ten dienste gesteld kunnen worden van een duurzame ontwikkeling. Zo heeft de federale overheid het fiscale beleid weinig gebruikt om de externe kosten van het wegvervoer door te rekenen. Ze kan bijvoorbeeld de belasting op het autobezit (verkeersbelasting of de jaarlijkse LPG-belasting) omvormen tot een belasting op het gebruik ervan. Een andere mogelijkheid is de bedrijfswagens en tankkaarten hun aantrekkelijkheid te ontnemen als deel van de verloning van werknemers. Zo'n beleid moet echter kunnen steunen op de substitutie tussen vervoerwijzen en de gebruikers efficiënte alternatieven bieden voor het autogebruik. Ook in andere sectoren kan de fiscaliteit dienen als hefboom voor duurzame ontwikkeling. Het

tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* stelt voor de mogelijkheden van het fiscale beleid, te onderzoeken.

### Coördinatie en integratie van het energiebeleid

Het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* bevatte een groot aantal maatregelen om de negatieve gevolgen van de energieproductie en -consumptie af te zwakken. Die zijn grotendeels uitgevoerd of in voorbereiding. De meest gangbare maatregelen op het vlak van energie hebben betrekking op het aanbod. Daarbij worden bijvoorbeeld maatregelen voorgesteld voor het bevorderen van hernieuwbare energie. Daarnaast zijn er ook een brede waaier aan maatregelen die trachten in te spelen op de vraag naar energie, via onder andere energie-efficiëntie, de vraag naar transport, gedragsveranderingen en fiscaliteit. Belangrijke verbeteringen blijven noodzakelijk inzake transparantie en de coördinatie van het energiebeleid en inzake integratie van energievraagstukken in andere beleidsdomeinen.

De effecten van een beleid inzake duurzame ontwikkeling zijn vaak diffuus en slechts op middellange en lange termijn voelbaar. Allerlei niet-beleidsmatige invloeden doorkruisen bovendien de manier waarop het beleid inwerkt op bepaalde verontrustende trends. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk te bepalen welk deel van de evolutie in het autogebruik een gevolg zijn van overheidsinspanningen en welk deel een gevolg is van de olieprijs. De effectiviteit van het overheidsbeleid is dus moeilijk meetbaar. In het bijzonder is het ook niet duidelijk in welke mate de beleidsacties voor duurzame ontwikkeling elkaar aanvullen en versterken. Vast staat wel dat een goede bundeling van verschillende beleidsinstrumenten tot het meest coherente en vermoedelijk ook meest effectieve beleid zou leiden.

### Ontwikkelingssamenwerking

Sinds jaren worden op de internationale scene voornemens geuit om een budget van minstens 0,7 % van het BNP toe te kennen aan het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Het streefpercentage is nog steeds niet gehaald en de inkrimping van het budget in 2004 doet vragen rijzen over de capaciteit van België om dat te doen. Op andere vlakken dan buitenlandse

zaken, buitenlandse handel en ontwikkelings-samenwerking, houdt het gangbare federale beleid nauwelijks rekening met effecten op de bevolking in de minder en minst ontwikkelde landen.

### Implementatie van het eerste Plan

Om het analysekader van de beleidsantwoorden op de vraagstukken van een duurzame ontwikkeling te verbreden, onderzoekt het federale Rapport ook de beide tot nu toe beschikbare federale Plannen voor 2000-2004 en 2004-2008. Het onderzoekt in welke mate het eerste Plan inzake duurzame ontwikkeling geïmplementeerd werd en schetst de oorsprong van het tweede Plan, net als de evolutie van zijn inhoud ten opzichte van de eerste. De resultaten van dit onderzoek worden per thema en per beleidsinstrument gepresenteerd. De informatie over de implementatie is ontleend aan de rapporten van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en aan de rapporten van de ICDO-leden. Die rapporten hebben het mogelijk gemaakt om de aandacht te vestigen op de etappe van het beleidsproces die elke maatregel heeft bereikt, het thema waartoe de maatregel behoort en het beleidsinstrument om hem te implementeren

Dat aanzienlijke werk van evaluatie had betrekking op een indeling van 622 maatregelen van het eerste Plan. Die indeling werd opgesteld in functie van het gevolg dat werkelijk werd gegeven aan elke maatregel, tussen het begin van de implementatie van het Plan en het eind van 2004. Het zou de bedoeling kunnen geweest zijn om de maatregelen te ordenen volgens de impact die ze hadden om hun doelstelling te halen. Het is echter een studie op zichzelf om correct elke impact te evalueren. Bovendien is het heel moeilijk om een causaal effect van een maatregel wetenschappelijk aan te tonen. Het is bijgevolg uitgesloten dat te doen voor 622 maatregelen. De evaluatie leidde tot de vaststelling dat minstens 71 % van de maatregelen een gevolg heeft gekend in de periode 2000-2004. In het merendeel van die gevallen hadden maatregelen een etappe bereikt van Voorbereiding (20 %) of van Uitvoering (48 %). Over de maatregelen waaraan geen enkel gevolg gegeven wordt (die zelfs niet voorbereid worden), maken de rapporten van de ICDO-leden zelden melding. Zo komen die maatregelen in de categorie Informatieloos te

recht. Die bevat nu een zesde van alle maatregelen van het eerste Plan.

### Groeiend percentage opgevolgde maatregelen

De vergelijking van deze resultaten met die van een analyse van dezelfde soort een jaar eerder, op basis van informatie die tot eind 2003 liep, leidt tot het besluit dat er een opmerkelijke vooruitgang was tussen die eerste evaluatie en dit Rapport. Het aantal maatregelen waaraan een gevolg gegeven is, is van 56 % naar 71 % gestegen en het aantal informateloze maatregelen is gehalveerd (van 32 % naar 15 %). Het leerproces heeft waarschijnlijk een invloed op dat resultaat. Die inhoudelijke evaluatie van het eerste Plan is vooral leerrijk om in de toekomst een betere monitoring te bewerkstelligen. Er dient ook gewezen te worden op de vooruitgang die de ICDO de voorbije jaren boekte op dat vlak. Om die vooruitgang verder te zetten, zouden de ICDO-leden in hun jaarlijkse rapporten het onderscheid moeten maken tussen maatregelen die niet uitgevoerd werden en maatregelen waarover geen informatie beschikbaar is.

Het tweede Plan is eenvoudiger gestructureerd dan het eerste en biedt ruimte om tegemoet te komen aan een aantal wettelijke vereisten en aan vragen die de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) formuleerde in haar advies over het eerste Plan. Ondanks zijn eenvoudigere structuur, heeft de tekst nog zwakke punten. Hij bevat bijvoorbeeld te weinig concrete doelstellingen. Opvallend is dat het tweede Plan, wanneer het opgedeeld wordt in een aantal maatregelen, meer aandacht heeft voor consumptie en productie dan aangenomen bij een oppervlakkig lezen. Qua themakeuze werd ook tegemoetgekomen aan een aantal FRDO-prioriteiten (rationeel energiegebruik, armoedebestrijding en verrekenen van externe kosten). Een andere vaststelling is dat het *Federale rapport inzake duurzame ontwikkeling* onvoldoende gebruikt wordt, vooral door een andere keuze van thema's.

### Problemen van overlappings tussen plannen

Een vraag die de analyses opwerpen, is die van de overlapping tussen verscheidene Plannen. 45 % van de maatregelen in het tweede *Fede-*

*raal plan inzake duurzame ontwikkeling* zijn in zekere zin overgenomen uit het eerste. Dat die overlapping bestaat, is verwonderlijk omdat het tweede Plan expliciet zegt geen maatregelen te herhalen. Uit het onderzoek blijkt evenwel dat slechts 10 % van de overgenomen maatregelen ongewijzigd is gebleven in het tweede Plan. De overige 90 % van de overgenomen maatregelen blijven van kracht, zijn versterkt, afgezwakt, van focus veranderd of meer uitgewerkt.

Deze strakke inhoudsanalyse van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*

toont ook dat het voorontwerp van het tweede Plan en het Regeerakkoord van 2003 overlappen. Dat, en overlappingen tussen de Plannen voor duurzame ontwikkeling en sommige elders overeengekomen sectorale beleidsplannen, is problematisch omdat dat akkoord en die plannen bedoeld zijn om hoe dan ook uitgevoerd te worden. Zulke overlappingen zouden de motivatie van de bevolking kunnen verminderen om aan de raadpleging over de voorontwerpen van Plan deel te nemen. Een geslaagde raadpleging bepaalt grotendeels de geloofwaardigheid van een strategie van duurzame ontwikkeling.

## 5. De federale strategie voor duurzame ontwikkeling

De termen "strategie" en "plan" worden vaak door elkaar gebruikt. Het gaat evenwel om fundamenteel verschillende concepten. Een plan (bv. het federaal Plan) is een geheel aan beslissingen dat deel kan uitmaken van een strategie (bv. de federale Strategie). Een strategie is een beredeneerd samenspel van actoren (bv. de regering en de grote maatschappelijke groepen) dat tot doel heeft om gaandeweg beslissingen en hun effecten te verbeteren, die van de Plannen inclus. Zo kan een strategie een systeem doen evolueren in een vastgestelde richting. De moeilijkheid om beslissingen van duurzame ontwikkeling uit te werken en om ze aanvaardbaar te maken werd aan het begin van het Rapport onderstreept. Om die redenen is het noodzakelijk die beslissingen in strategieën van duurzame ontwikkeling op te nemen.

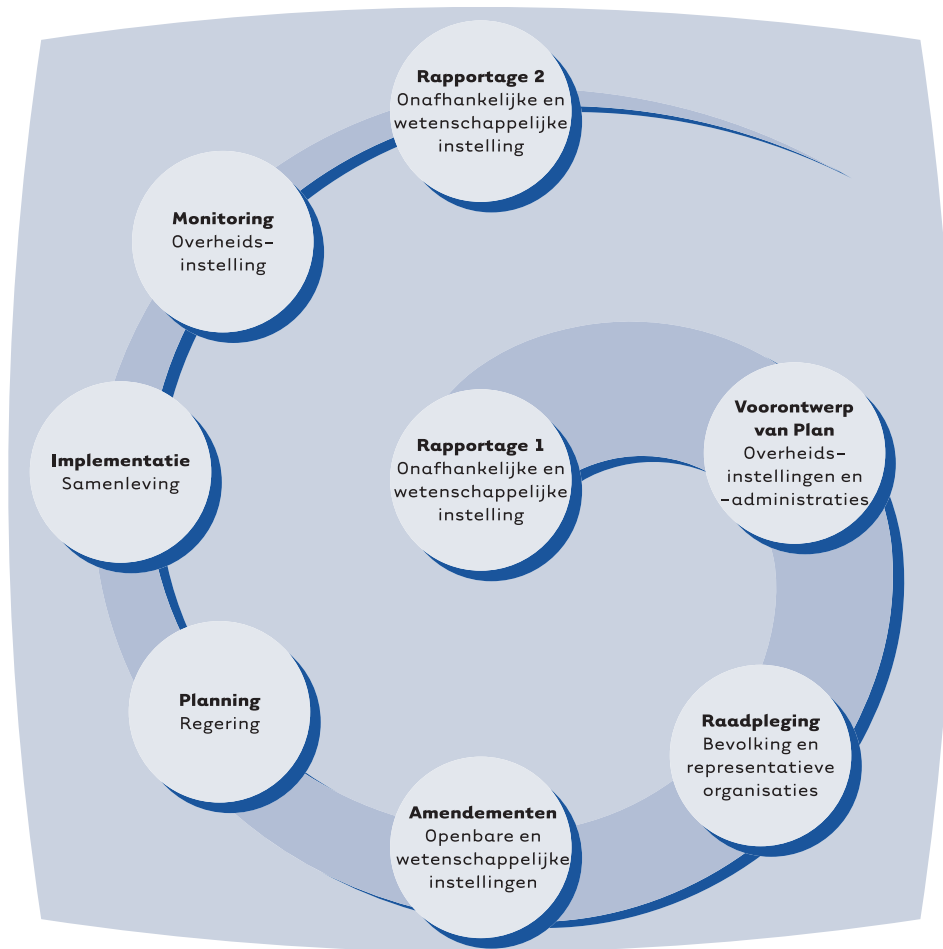
### Ervaring met de federale strategie

In 2002 bevestigde het Implementatieplan van Johannesburg de verbintenis van alle landen om zulke strategieën te implementeren. Het preciseerde dat die nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling tegen 2005 klaar moeten zijn. Een Belgische nationale strategie zou veel meer moeten coördineren dan alleen de acties en het beleid van de federale overheid, want ze gaat ook de gewesten, gemeenschappen en eventueel van de lokale overheden aan. De ervaring met de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling kan echter leerrijk zijn bij het opstellen van een nationale strategie.

### Een leercyclus in vier etappes

De wet van 5 mei 1997 stelt een leercyclus in, geïllustreerd in figuur 3, door vooreerst te bepalen dat het Plan moet worden opgesteld op basis van het federale Rapport. De rapportage gaat vooraf aan de planning en aan de raadpleging van de bevolking en van de adviesorganen. De opmerkingen van de twee laatstgenoemden worden omgezet in amendementen en zo veel mogelijk in de tekst van het toekomstige Plan opgenomen. Vervolgens overlegt de regering en beslist ze over de definitieve versie van het Plan. Dat moet dan geïmplementeerd en gemonitord worden om het toezicht op de implementatie te garanderen.

Samengevat doorloopt de hele beleidscyclus van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling dus deze 4 stappen: (1) van rapportage naar raadpleging; (2) van raadpleging naar planning; (3) van planning naar implementatie; (4) van implementatie naar rapportage.

**FIGUUR 3 - Federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling**

### Beleidsvaluatie als ondersteuning van de besluitvorming

De bedoeling van de wetgever is dat beleidsvaluatie voor duurzame ontwikkeling, zoals zij in de federale Rapporten voorkomt, kan helpen om het volgende Plan uit te werken. De wet legt een tijdsbeperking op aan iedere operatie van de beleidscyclus en organiseert hun aaneenschakeling. Daarbij worden binnen elke vier jaar telkens opnieuw twee federale Rapporten en één Plan gepubliceerd. De eerste periode van vier jaar, die de jaren 1998 tot 2002 bestreek, leidde de eerste besluitvormingscyclus in.

Het beginpunt van de federale Strategie was het opstellen in 1998 en de publicatie in 1999 van het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. De federale regering nam het

eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* aan voor de periode 2000-2004 en het huidige federaal Rapport (van 2005) evalueert de implementatie van dit Plan. Het tweede Plan werd aanvaard in september 2004. Die strategische cyclus is bedoeld om de kwaliteit van de volgende Plannen steeds te verhogen.

De evaluatie in het Rapport van de ervaring die op federaal niveau werd opgedaan met strategieën toont aan dat de opeenvolging van de etappes (1) tot en met (4) hierboven zoals ze momenteel verloopt, beter kan.

### Etappe van rapportage naar raadpleging

De etappe van de federale Strategie die het publiek momenteel het minst kent is de eerste. Die gaat van de uitwerking van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* tot de

raadpleging over het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*. Opdat de strategie in de context van het beleid voor duurzame ontwikkeling een meerwaarde zou bieden aan het federale beleid, dienen de (voorontwerpen van) Plannen inzake duurzame ontwikkeling de sectorale plannen van de overheidsdiensten met elkaar te verbinden en leemtes ertussen op te vullen. Het ontbreekt de huidige Plannen inzake duurzame ontwikkeling nog aan gemeenschappelijke doelstellingen voor verschillende sectorale plannen, aan maatregelen die leemtes in het sectorale beleid opvullen om er een beleid van duurzame ontwikkeling van te maken. Het ontbreekt ook aan coördinatiemechanismen om sectorale planingsprocessen of strategieën beter te harmoniseren. De federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling kunnen bijdragen tot de verbetering van toekomstige Plannen door meer te focussen op die leemtes via het nastreven van synergie en complementariteit tussen de vraagstukken en visies van duurzame ontwikkeling, die algemener aanvaard zijn.

### **Etappe van raadpleging naar planning**

De tweede etappe van de federale Strategie gaat van de raadpleging tot de planning. De evaluatie in dit Rapport toont dat in vergelijking met het voorontwerp van Plan, de definitieve versie van het tweede Plan de volgende wijzigingen vertoont: een derde maatregelen meer, een ingrijpende wijziging van de structuur en meer aandacht voor de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling. Een deel van die wijzigingen zijn te wijten aan de politieke negotiatie over het Plan en een deel is te danken aan de inbreng van de bevolking en de adviesraden. De inbreng van de adviesraden is duidelijk belangrijker geweest dan in 2000. Van de kant van de bevolking reageerden minder mensen, ondanks de inspanningen om met de raadpleging van 2004 een groter publiek te bereiken dan in 2000. De oorzaak daarvan ligt zowel bij de tekst van het voorontwerp waarover geconsulteerd werd, als bij de procedure en bij externe invloeden. Het federaal Rapport haalt een reeks mogelijke oorzaken aan. Die zijn bijvoorbeeld verbonden aan eventuele twijfels over het reële belang van de raadpleging (vanwege de overlapping met het Regeerakkoord, sectorale plannen en maatregelen die al in implementatie waren) of het feit dat vorm en inhoud ondanks grotere inspanningen, onaangepast bleven aan een groot publiek.

### **Etappe van planning naar implementatie**

De derde etappe van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling gaat van de planning (van de goedkeuring van de definitieve versie van de Plannen) tot de implementatie. De implementatie van die Plannen is hierna becommentarieerd in punt 4. Om de mechanismen die aan de implementatie ten grondslag liggen beter te begrijpen worden hier eerst de betrokken actoren en hun respectievelijke rol voorgesteld en vervolgens de hefboomen die ervoor noodzakelijk zijn. Wat de actoren betreft die instaan voor de implementatie van het Plan, de regering en het parlement, blijkt dat zij recent meer aandacht hebben voor duurzame ontwikkeling. Die aandacht is echter niet toegespitst op de federale Strategie. De beleidsverantwoordelijken hebben (nog) niet de neiging om spontaan maatregelen voor duurzame ontwikkeling voor te stellen die onderling samenhangen en passen in een Strategie voor duurzame ontwikkeling. Met de oprichting van de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en de cellen voor duurzame ontwikkeling heeft de regering nochtans een extra impuls aan de implementatie van deze Strategie willen geven.

### **Etappe van implementatie naar rapportering**

De vierde en laatste etappe gaat van de implementatie tot de rapportering. Ondanks de moeilijkheid om federale Rapporten en Plannen goed op elkaar te laten aansluiten, zijn er sinds de goedkeuring van de wet over duurzame ontwikkeling in 1997 toch belangrijke leerprocessen doorlopen op het vlak van monitoring. De rapportering vereist nog verbeteringen om te weten welke maatregelen wel en niet geïmplementeerd zijn. De rapportageprocedure van de overheidsdiensten aan de ICDO over de implementatie van het Plan werd aangepast zodat het leveren van nuttige informatie zou verbeteren voor de opvolging van de federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling.

## 6. Mogelijke transformaties in de levensomstandigheden

Dit Rapport behandelt vervolgens met het TransGovern-model de mogelijke evolutie van de levensomstandigheden in de toekomst. Het wordt ook gebruikt om te tonen dat een beleid inzake duurzame ontwikkeling gericht kan zijn op de sturende krachten in de demografie, de consumptie of de productie. Dat beleid zou pogen zo vroeg mogelijk in te grijpen in de oorzakelijke keten, om veeleer de oorzaken dan de gevolgen te corrigeren en aldus tot duurzame oplossingen te komen.

### Vrije baan geven aan beleidsalternatieven

Het Rapport bekijkt dus ingrepen in elke sturende kracht maar stelt ook ingrepen voor in de kapitalen die onder druk staan, en eventueel zelfs directe acties op de druk zelf. Het Rapport opent aldus de weg voor discussie over alternatieve maatregelen voor de huidige trends die aan het begin van het Rapport worden geïdentificeerd. Hun evoluties belemmeren immers in vele gevallen een duurzame ontwikkeling. Het Rapport toont aan dat de huidige beleidsantwoorden dreigen niet te volstaan om de verschillende kapitalen te beschermen voor de hoge druk waaraan zij worden blootgesteld.

### Beginnen met de uitwerking van scenario's voor duurzame ontwikkeling

De dynamiek en de cirkeleffecten die de toestand van de kapitalen aantasten, zijn moeilijk ongedaan te maken of af te wenden. Daarom moeten die scenario's inzake duurzame ontwikkeling op een methodische en wetenschappelijke wijze worden opgesteld, waarbij de aandacht wordt gevestigd op de sociale, ecologische en economische beperkingen en mogelijkheden van de maatschappij en waarbij de betrokken actoren een rol krijgen in het vervullen van die taak.

Het Rapport toont een reeks voorbeelden van hoe die methode kan worden toegepast en hoe, dankzij die methode, het debat over die scenario's in het licht van duurzame ontwikkeling kan worden gevoerd. Die benadering van toekomstonderzoek is de methode van "backcasting". Daarbij wordt een in de toekomst gewenste toestand van de wereld omschreven. Om die te definiëren worden referenties voorgesteld, namelijk internationale doelstellingen en

streefdoelen van verschillende verbintenissen die erkend zijn door de internationale gemeenschap op het vlak van ontwikkeling in het algemeen en duurzame ontwikkeling in het bijzonder.

### DDO's waarmee de internationale Gemeenschap al toestemde

De duurzame-ontwikkelingsdoelen (DDO's) zijn het geheel van de doelstellingen die de internationale Gemeenschap in Rio goedkeurde en bijwerkte op de Top van Johannesburg in 2002. Op die Top werd geëvalueerd in welke mate de in Rio goedgekeurde Agenda 21 uitgevoerd was. Na die evaluatie werd beslist om de toepassing van de doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling, die tien jaar eerder werden aangenomen, te versnellen. Het Plan van Johannesburg neemt in zijn DDO's expliciet de doelstellingen op uit de Millenniumverklaring, alsook uit de teksten van de grote VN-conferenties die plaatsvonden sinds 1992 en uit alle internationale akkoorden die sindsdien werden gesloten.

Om een realistische grondslag te bieden aan de toepassing van de backcasting-methode, overloopt het Rapport al die doelen en stelt een reeks van DDO's voor. Die steunen op politieke verbintenissen die internationale gemeenschap al goedkeurde, meer precies over bepaalde sociale, ecologische en economische aspecten van een toestand van de gewenste wereld voor 2050. Het is noodzakelijk om evoluties met een zo verre tijdshorizon te overwegen omdat de nodige veranderingen, slechts door geleidelijke evoluties kunnen plaatsvinden. De te transformeren kapitalen, zoals die van het economische systeem (huisvesting) of ecosystemen (groei van een bos) zijn vaak erg log.

### Drie fundamentele doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling

Van de verscheidene Millennium-doelstellingen voor ontwikkeling (MDO's), worden in het Implementatieplan van Johannesburg als drie overkoepelende doelstellingen als "*fundamentele doelstellingen en als absolute voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling*" beschouwd.

- "*Het uitroeien van de armoede.*"



- "De bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen."
- "De wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen."

### Doelen tegen 2050 voor de drie kapitalen

Om de methode van backcasting toe te passen vanuit de toestand van de wereld in het jaar 2050, bepaalt het Rapport concreet een menselijke, ecologische en economische toestand van de kapitalen die verenigbaar is met een duurzame ontwikkeling door volgende doelstellingen voor te stellen.

- Het menselijke kapitaal: elke persoon heeft een inkomen dat zich boven de drempel van relatieve armoede bevindt (60 % van het equivalente mediaaninkomen van de huishoudens van het land) en kan een geschikt werk vinden. Alle landen hebben de basisovereenkomsten van de IAO geratificeerd. In de armste landen, bedraagt de levensverwachting minstens 70 jaar. In de ontwikkelde landen, is de levensverwachting in goede gezondheid gelijk aan die van de personen met de hoogste sociaal-economische status in 2005.
- Het milieukapitaal: de verslechtering van de natuurlijke hulpbronnen is gestopt. In het bijzonder zijn de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer lager dan 500 ppm en de klimaatopwarming minder dan 2° C boven de preïndustriële temperaturen. De biologische diversiteit vermindert niet meer vanaf 2010 en de intellectuele eigendomsrechten laten een rechtvaardige internationale verdeling toe van de voordelen uit het gebruik van de genetische rijkdommen.
- Het economische kapitaal: in alle landen, is de staatsschuld te beheren op lange termijn en lager dan 60 % van het BBP. De accumulatie van fysiek kapitaal is gerealiseerd, rekening houdend met sociale en ecologische bekommernissen. De geaccumuleerde voorraad liet toe om de toestand van de andere kapitalen op peil te brengen en te handhaven. Voorts hebben de ontwikkelingslanden toegang tot de beste technologieën.

### Eerste acties om scenario's van backcasting te bouwen

Voor het bouwen van backcasting-scenario's om die doelstellingen te verwezenlijken, stelt het Rapport vervolgens een reeks te treffen maatregelen voor, met inbegrip van internationale acties van België. Die benadering dekt alle domeinen van druk die het Rapport identificeert. Sommige domeinen van druk worden diepgaand behandeld. Anderen worden alleen maar vermeld en met een voorbeeld verduidelijkt. Al die voorstellen van acties hebben tot doel eerder de oorzaken te wijzigen dan de gevolgen. Zij hebben voornamelijk betrekking op de sturende krachten van ontwikkeling, om de druk te verminderen die zij uitoefenen op de menselijke, ecologische en economische kapitalen. Zij kunnen ook op het beheer van de druk of de toestand van de kapitalen betrekking hebben. Over deze voorstellen, is het wenselijk een discussie te voeren om het institutionele kader te veranderen waarin deze acties passen. Die veranderingen betreffen het gebied van de pensioenen, het vervoer of de energie, zoals besproken in dit Rapport, of op andere gebieden.

Het Rapport verzamelt aldus voor het eerst de doelstellingen en acties die de actuele trends in de twintig onderzochte domeinen van van druk kunnen bijsturen ten gunste van een duurzame ontwikkeling. Het legt de nadruk op de behoefte aan een geïntegreerde benadering om de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling te versnellen. De mogelijke wisselwerkingen zijn immers talrijk. Het model TransGovern levert een geïntegreerd analysekader voor de acties en de voorgestelde doelstellingen. De aanwezige lussen in dit model maken immers het mogelijk om het bestaan van vicieuze cirkels tussen de doelstellingen, trade-offs of synergieën te begrijpen. Zij maken het ook mogelijk om te begrijpen hoe acties aanvullend kunnen zijn of elkaar neutraliseren of hoe bepaalde acties het mogelijk maken om bepaalde dynamieken tussen de kapitalen van ontwikkeling te veranderen in positieve spiralen, eventueel door tussenkomst van terugkoppelingen op de sturende krachten.

## 7. Supplement bij het federale Rapport gewijd aan IDO's (indicatoren van duurzame ontwikkeling)

Lijsten van indicatoren van duurzame ontwikkeling (IDO's) kunnen opsommingen zijn van onderling losstaande indicatoren zonder band met een integrerend model. Maar in het supplement gewijd aan IDO's dat dit derde federale Rapport vergezelt, worden de indicatoren geïdentificeerd naargelang het soort functies die elk van hen uitoefent. Die functies maken het ook mogelijk om ze te situeren tegenover de dynamieken in het model TransGovern.

Die 44 IDO's worden in fiches beschreven en met de internationale verbintenissen over duurzame ontwikkeling in verband gebracht. Die tabel is ook geschikt om een constructief debat te houden over duurzame ontwikkeling. Ze kan helpen om met IDO's te antwoorden op een aantal vragen:

- Hoe kan men over voldoende sociale en ecologische gegevens beschikken om de koers van de ontwikkeling te volgen en te sturen?
- Zijn de sturende krachten van de ontwikkeling voldoende gekend en geanalyseerd?
- Kunnen de antwoorden van de overheden door zulke IDO's worden voorgesteld?
- Is de druk op het menselijke kapitaal voldoende geïdentificeerd?
- Is de observatie van het gemeenschappelijke milieukapitaal of -patrimonium - dat minstens een eeuw achter is op dat van andere kapitalen - voldoende opgenomen in de beschikbare statistische informatie?



# Ontwikkeling onder de microscoop

Elk federaal Rapport maakt deel uit van een collectief leerproces dat erop gericht is ontwikkeling beter te begrijpen en te sturen. Dagelijks worden beleidslui geconfronteerd met talrijke vragen over de sociale, de economische of de ecologische koers van de ontwikkeling. Het tweede federaal Rapport heeft met concrete voorbeelden aangetoond dat de verschillende antwoorden op die vragen zowel met elkaar in conflict als in synergie kunnen treden. In beide gevallen kan politieke arbitrage bijdragen tot meer efficiënte en billijke antwoorden<sup>1</sup>.

Dit derde Rapport stelt een model voor om die politieke arbitrage tot de beste strategische en politieke antwoorden te leiden. Die begeleiding is slechts mogelijk als problemen niet elk afzonderlijk worden beschouwd. Het komt er dus op aan een totaalbeeld van de situatie te ontwikkelen dankzij een systematische organisatie van de beschikbare informatie over de samenleving, het leefmilieu, de economie en het beleid. Daarom moet die informatie geïntegreerd worden in een globaal systeemtheoretisch model dat een macroscopische<sup>2</sup> visie biedt op de ontwikkeling van de maatschappij. Dat is een werk van lange adem.

Dit deel stelt een eerste, relatief eenvoudig kwalitatief model voor. Dat laat toe wetenschappelijke observaties over de maatschappelijke levensomstandigheden uit diverse disciplines (sociale wetenschappen, milieuwetenschappen...) te integreren. Ze worden met elkaar in verband gebracht en verbonden met het overheidsbeleid. Het model wordt voorgesteld in dit deel 1 en getest als retrospectief onderzoekskader van de vragen en antwoorden inzake beleid voor duurzame ontwikkeling. De logica van het model dient om de multidisciplinaire informatie die is samengebracht in de delen 2 tot 5 te organiseren.

## 1.1 Het TransGovern-model

### **De transformatie van het welzijn en van de ontwikkeling**

De evolutie van het welzijn van een bevolking in de tijd hangt af van de verbetering of verslechtering van de sociale, milieu- en economische omstandigheden waarin ze leeft. Die kwalitatieve en kwantitatieve transformatie van het welzijn van een bevolking hangt samen met de druk en de schokken die deze omstandigheden ondergaan en met het gevoerde beleid. Ze hangt ook af van de menselijke, natuurlijke en economische hulpbronnen van een land en

- 
1. Zie deel 1 van het tweede Rapport (TFDO, 2002).
  2. De "macroscopie" is een symbolisch instrument gecreëerd door Joël de Rosnay om de noodzaak van een breedhoekvisie op de samenleving aan te tonen. Hij staat tegenover de microscoop die slechts dient om zich op één object te concentreren. Zijn interesse gaat bijgevolg in de eerste plaats uit naar de interacties tussen de systemen (De Rosnay, 1977).

van de initieel aanwezige institutionele toestand. Die evolutie, waarbij in sommige landen het overleven en de strijd tegen absolute armoede op het spel staat, wordt "ontwikkeling" genoemd.

### **BNP per capita en ontwikkeling**

De betekenis van de term "ontwikkeling" is herleid tot "*wat arme landen moeten doen om rijk te worden*"<sup>1</sup>. De VN-terminologie onderscheidt zelfs de "meest ontwikkelde landen"<sup>2</sup> van zij die "minder" en "minst"<sup>3</sup> ontwikkeld zijn. Die groepen verwijzen naar het BNP per capita. Dit Rapport gebruikt die terminologie ook, maar enkel om redenen van statistische precisie<sup>4</sup>.

Die benaming suggereert dat rijke landen het stadium van volledige ontwikkeling hebben bereikt en zo de weg naar ontwikkeling tonen voor andere landen. Geen enkel land kan er echter prat op gaan dat het op alle indicatoren een voorsprong heeft (economische rijkdom, systemen voor sociale bescherming, het aandeel in de aantasting van ecosystemen of de sterfte van jongeren door zelfmoord enz.). Er bestaan diverse ontwikkelingspaden.

### **Ontwikkeling van een samenleving**

Alle landen zijn permanent in ontwikkeling. De vorige federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling omschrijven "ontwikkeling" daarom als volgt: "*De ontwikkeling van een maatschappij is de verandering van haar levensomstandigheden, in wisselwerking met haar mogelijkheden om beslissingen te nemen en acties te ondernemen, onder meer op politiek vlak*"<sup>5</sup>.

De ontwikkeling verandert een maatschappij dus niet per definitie in een "good society". Die transformatie van de maatschappij hangt af van haar vermogen om zichzelf te besturen en om instellingen te handhaven die goede strategische en politieke beslissingen kunnen nemen en toepassen. De maatschappij is daarbij echter niet uitsluitend afhankelijk van de mogelijkheden van haar eigen bevolking om beslissingen te nemen of tot actie over te gaan, maar ook van de internationale samenwerking.

### **Een Rapport volgens het "TransGovern"-model**

Het analysekader van dit Rapport articuleert zich rond die definitie met een relatief eenvoudig model<sup>6</sup>. Het wordt "TransGovern" genoemd, wat staat voor "*Transformation of living conditions through Governing*". Het beschrijft namelijk twee fundamentele, interactieve ontwikkelingsprocessen:

- *De transformatie van de levensomstandigheden* gekoppeld aan de sturende krachten en aan de kapitalen van ontwikkeling.
- *De politieke antwoorden en regeringsstrategieën* om die transformatie naar de door de samenleving gewenste ontwikkeling te sturen.

---

1. Woord vooraf van het Brundtland-rapport (WCED, 1987: 10). Dat WCED-rapport wordt ingeleid door mevrouw Gro Harlem Brundtland, voorzitter van de WCED.  
2. De meer ontwikkelde landen zijn onder andere Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en de landen uit Europa en Noord-Amerika.  
3. Binnen de categorie minder ontwikkelde landen, een 50-tal landen worden onderscheiden met een bijzondere laag ontwikkelingsniveau. Het betreft hier de minst ontwikkelde landen.  
4. De meer, minder en minst ontwikkelde landen hebben een BNP/per hoofd van respectievelijk ten minste 9 206 USD, tussen 201 en 9 205 USD en ten slotte hoogstens 200 USD voor de periode 2001-2002 (United Nations Population Division: <http://esa.un.org/unpp/assumptions.html> en inlichtingen ingewonnen bij FOD Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal Ontwikkelingssamenwerking).  
5. TFDO, 1999: 27; TFDO, 2002: 3-4  
6. Het model TransGovern verenigt in een dynamische vorm de modellen en schema's die komen uit verschillende disciplines en die gebruikt zijn in de eerste twee federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling. (TFDO, 1999: 27, 40-43; TFDO, 2002: 7, 9, 17 en 24.) en verschillende studies van de TFDO (Frère, 2004; Zuinen & Varlez, 2004; Henry, 2005). Ze komen ook van andere instellingen met autoriteit inzake duurzame ontwikkeling die hierna geciteerd worden.

### Andere noodzakelijke antwoorden

Een betere kennis van de wederzijdse beïnvloeding van die twee processen kan het overheidsbeleid voor betere levensomstandigheden faciliteren en helpen om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling te halen. Uiteraard zijn de publieke overheden niet de enigen die antwoorden geven met invloed op deze transformaties. Maar enkel de beleidsantwoorden vallen onder de taak die aan het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* wordt toegewezen door de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. De actoren van het maatschappelijke middenveld zijn verantwoordelijk voor de andere noodzakelijke antwoorden.

### Origine van TransGovern

Het tweede Rapport kondigde de integratie aan van de modellen die het gebruikt in een *globaal systemisch analysekader*<sup>1</sup>. Het model TransGovern is het resultaat van deze oefening, met een diehoekige variant van het DPSIR-model. Dat model wordt gebruikt om milieuindicatoren samen te brengen: de sturende krachten (*Driving Forces*), de druk (*Pressure*), de toestand van de kapitalen (*State*) en de impact op de kapitalen (*Impact*) en de beleidsantwoorden en strategieën (*Response*)<sup>2</sup>.

Het TransGovern-model koppelt het DPSIR-model aan het driehoeksmodel dat focust op de interacties tussen het menselijke, milieu- en economische kapitaal<sup>3</sup>. Het TransGovern-model omvat verder een origineel luik over het overheidsbeleid volgens een model dat in een aparte Working Paper werd uitgewerkt<sup>4</sup>. Dat beleidsluik van het TransGovern-model bevat de theorie over risico's voor mens, maatschappij en leefmilieu van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>5</sup>. Die theorie stond centraal in de toekomstverkenningen van de twee vorige federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling.

### Inhoud van TransGovern

Het model TransGovern verbindt de evolutie van de maatschappelijke levensomstandigheden (linkerblok) aan het proces van besluitvorming voor een duurzame ontwikkeling (rechterblok). Volgens de leercyclus uiteengezet in het tweede federale Rapport, beïnvloedt deze evolutie die besluitvorming (grijze pijl bovenaan, naar rechts). Die beslissingen hebben gevolgen voor deze evolutie (grijze pijl onderaan, naar links).

Behalve die wisselwerkingen tussen levensomstandigheden en besluitvormingsproces, vertegenwoordigt TransGovern - dat niet als ambitie heeft een model te zijn alle aspecten van de ontwikkeling beschrijft - ook de samenhangen binnenin de levensomstandigheden en het besluitvormingsproces.

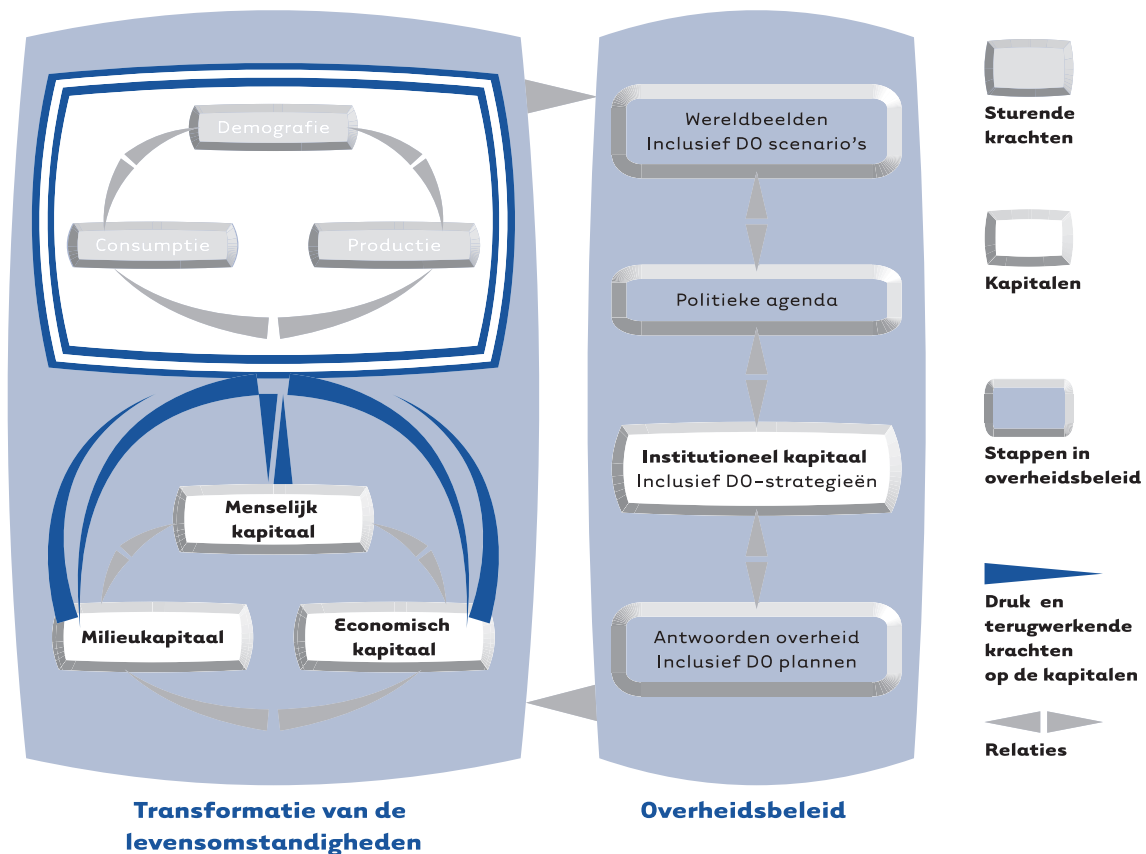
- Het blok over de transformatie van levensomstandigheden aan de linkerzijde vestigt de aandacht op de rol van de sturende krachten van ontwikkeling. Dat zijn de demografische dynamiek en de productie- en consumptiepatronen. Het toont hun druk op de menselijke, natuurlijke en economische kapitalen en het belang van onderlinge afhankelijkheid en van terugkoppelingseffecten op de sturende krachten.
- Het blok over het overheidsoptreden aan de rechterzijde toont hoe wereldvisies, met inbegrip van toekomstscenario's, de politieke agenda kunnen beïnvloeden. Die agenda bepaalt dan de antwoorden die de overheid geeft op de ontwikkelingsvraagstukken en hun capaciteit om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling. Om die antwoorden uit te

---

1. TFDO, 2002: 23.  
 2. Het Druk-Toestand-Antwoord kader is ontwikkeld door de OESO. Zie OESO, 1999.  
 3. Rotmans, 2001.  
 4. Dresselaers, 2004.  
 5. Deze benadering sluit aan bij de benadering van de Nederlandse WRR. Zie WRR, 1994: 44.

werken, met inbegrip van de Plannen voor duurzame ontwikkeling, speelt een vierde kapitaal een wezenlijke rol: het institutionele, dat de voorwaarden voor beleidsbeslissingen bepaalt.

**FIGUUR 4 - TransGovern-model**



***Uitwerking van TransGovern in de volgende hoofdstukken***

De verschillende elementen van het TransGovern-model worden in wat volgt verder uitgewerkt, waarbij wordt vertrokken vanuit het linkerblok van figuur 4. Hoofdstuk 1.2 gaat in op de drie sturende krachten en hoofdstuk 1.3 beschrijft de kapitalen van ontwikkeling. Hoofdstuk 1.4 behandelt vervolgens de toestand van de kapitalen en de positieve en negatieve druk die er door die sturende krachten wordt op uitgeoefend. Het hoofdstuk 1.5 concentreert zich op het overheidsbeleid. Na die vier hoofdstukken, die de ontwikkeling in het algemeen behandelen, richt hoofdstuk 1.6 zich op de grote beleidsdoelstellingen van een duurzame ontwikkeling. In hoofdstuk 1.7 kan dan ten slotte de link gelegd worden met de streefdoelen en de indicatoren, dé instrumenten bij uitstek van een goed bestuur voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling.

## 1.2 Drie sturende krachten van de ontwikkeling

De sturende of sturende krachten van ontwikkeling zijn menselijke processen en economische activiteiten die een invloed uitoefenen op de toestand van de kapitalen van ontwikkeling. In dit Rapport betreft het processen en activiteiten op het vlak van demografie, productie en consumptie die transformatie van de maatschappelijke levensomstandigheden bijzonder sterk beïnvloeden. Daarom wordt hun rol sterk benadrukt in het TransGovern-model.

### Demografie

De eerste sturende kracht omvat de demografische dynamiek. De demografie omvat de verschillende manieren waarop de bevolking aan haar behoefte voldoet om in omvang, in samenstelling en in geografische verdeling te evolueren<sup>1</sup>.

De demografische structuren die in dit Rapport worden onderzocht, leggen de nadruk op de bevolkingsstromen en op de veranderingen en determinanten ervan. De veranderingen in die structuren hebben een belangrijk effect zelfs als zij slechts op lange termijn worden waargenomen. Ze zijn echter moeilijk te beïnvloeden want er de gevolgen van de maatregelen op dit vlak zijn onzeker.

Daarom zijn de dynamieken die de demografische structuren beïnvloeden uitgebreid behandeld in de internationale werkzaamheden over duurzame ontwikkeling. Mede daarom ook, zijn de wijzigingen in de demografische structuur één van de drie sturende krachten van het model TransGovern die de evolutie van de kapitalen van ontwikkeling beïnvloeden.

### Consumptie

De tweede sturende kracht omvat de consumptiehandelingen. De consumptie heeft betrekking op alle handelingen waarbij goederen en diensten verbruikt worden om in bepaalde behoeften te voorzien, hetzij individuele behoeften van gezinnen of collectieve behoeften. In dit Rapport ligt de nadruk op de consumptie door gezinnen, de zogeheten privé-consumptie<sup>2</sup>.

De consumptiepatronen zijn de patronen of gewoonten die gezinnen vertonen bij het invullen van hun noden (bv. de nood aan mobiliteit), vertrekkende van de vraag naar consumptiegoederen (bv. naar auto's of brandstof) of diensten (bv. naar het openbaar vervoer). Die activiteit maakt het verantwoordelijk, want er bestaat talrijke mogelijke manieren om te verbruiken. De consumptiepatronen hebben ook een fundamentele sociale rol omdat individuen deze consumptiegewoonten immers ten dele aannemen om zichzelf te situeren in de maatschappij: *"de consumenten worden gemotiveerd door een mengeling van bezorgdheid (hoe ze door de anderen worden beschouwd) en ambitie (tegenover diegenen die een hoger sociaal statuut bekleden)"*<sup>3</sup>.

De veranderingen van de consumptiepatronen wijzigen het volume en de samenstelling van het verbruik. De keuze voor consumptiepatronen hebben dus een belangrijk effect op de toestand van de kapitalen van ontwikkeling. Daarom is het begrip "consumptiepatronen" prominent aanwezig in de internationale werkzaamheden over duurzame ontwikkeling. Mede daarom ook, zijn de veranderingen van consumptiepatronen één van de drie sturende

1. De Grootte e.a., 2003: 28.

2. De overheidsconsumptie wordt in deel 5 ook behandeld als een hefboom voor ontwikkeling. Ze werd gedefinieerd in het eerste federaal Rapport (TFDO, 1999: 123).

3. Volgens Veblen, in Crocker e.a., 1998: 144.

krachten van het model TransGovern. Die beïnvloeden de evolutie van de kapitalen van ontwikkeling.

### **Productie**

De derde sturende kracht omvat de productieactiviteiten. De productie van goederen en diensten heeft betrekking op alle handelingen waarbij goederen en diensten worden gebruikt om ze om te zetten in producten, meer bepaald in andere goederen en diensten<sup>1</sup>.

De productiepatronen zijn de verschillende wijzen waarop de producenten een aanbod van producten op de markt van de goederen en de diensten creëren en ze grotendeels verkopen om de vraag van de verbruikers in te vullen of op te wekken. Private of openbare bedrijven realiseren die productie, gebruikmakend van de verschillende kapitalen (zie 1.3). Ze dragen verantwoordelijkheid voor die activiteit aangezien er talrijke manieren bestaan om de productie te organiseren en eraan deel te nemen. De productiepatronen hebben ook een fundamentele sociale rol aangezien ze de loonarbeidsrelatie omvatten die als kader fungeert voor onder andere verloning, werkgelegenheid, uurroosters en vertegenwoordiging van de werknemers.

De veranderingen van de productiepatronen wijzigen het volume en de samenstelling van de productie. De keuze voor productiepatronen hebben dus een belangrijk effect op de toestand van de kapitalen van ontwikkeling. Daarom is het begrip "productiepatronen" prominent aanwezig in de internationale werkzaamheden over duurzame ontwikkeling. Mede daarom ook, zijn de veranderingen van productiepatronen één van de drie sturende krachten van het model TransGovern. Die beïnvloeden de evolutie van de kapitalen van ontwikkeling.

### **De markten van goederen en diensten**

De mechanismen van vraag en aanbod verzamelen de verkopers en kopers van goederen en diensten op de markt van goederen en diensten. Die markt is dus de plaats waar de sturende krachten van productie en consumptie met elkaar in contact treden. De verkopers bieden er hun goederen en diensten aan, die er door de consumenten worden aangekocht.

### **De markten van kapitalen**

Consumptie en productie worden dus door de mechanismen van vraag en aanbod op de markten veroorzaakt. Zij maken, om die reden, deel uit van de economische component van de ontwikkeling. Maar het zijn stromen die niet tot de voorraad van economisch kapitaal behoren. Zij volgen uit de economische activiteiten die het economische kapitaal mogelijk maakt. Dat is een van de drie kapitalen die in het volgende hoofdstuk worden bepaald.

Daarnaast bestaat er ook een markt van kapitalen<sup>2</sup> die duidt op de plaats waar de menselijke, milieu- en economische kapitalen enerzijds en de productie anderzijds met elkaar in contact treden. Die markt brengt de eigenaars van de drie kapitalen en de producenten bijeen. In het TransGovern-model is de markt van kapitalen dus een zeer algemeen concept. Het omvat bijvoorbeeld de arbeidsmarkt (menselijk kapitaal), de markt voor grondstoffen (milieukapitaal) en de financiële markt (economisch kapitaal). Hij omvat ook de verschillende

---

1. Op basis van Jacquemin e.a., 1988.

2. Het begrip markt van kapitalen is een concept dat in dit rapport niet beperkt wordt tot de markten van productiefactoren. Zo kunnen de voorraden van de kapitalen niet gezien worden als synoniem voor productiefactoren zoals gedefinieerd in de economie. De voorraad gezondheid bv. is geen productiefactor.



vormen van internalisatie van sociale en ecologische kosten en de activiteiten van de producenten van publieke goederen en diensten.

### 1.3 Drie kapitalen aan de basis van ontwikkeling

#### **Het welzijn van een samenleving**

Zoals getoond in hoofdstuk 1.1, hangt de verandering van het welzijn van een samenleving in de loop der tijd af van de menselijke, ecologische en economische hulpbronnen. Van die hulpbronnen hangt de maatschappij dus af om aan zijn behoeften te voldoen. Zij vormen "kapitalen" waarvan de accumulatie en de wisselwerkingen de evolutie van de ontwikkeling omgeven.

Modellen geven het begrip "kapitaal" een striktere of ruimere definitie. De kapitalen zoals geïdentificeerd in het model TransGovern worden in dit hoofdstuk omschreven in figuur 5<sup>1</sup> het mogelijk om de strikt economische betekenis van "welzijn" uit te breiden naar andere invullingen dan de bevrediging van materiële behoeften. Die uitbreiding is noodzakelijk om de kansen van een duurzame ontwikkeling te kunnen onderzoeken.

**FIGUUR 5 - TransGovern-model: definitie van de kapitalen**



1. Deze voorstelling is een variant van het schema van wisselwerkingen tussen de kapitalen in figuur 1.2 van het tweede Rapport (TFDO, 2002: 9).

### **Menselijk kapitaal**

Het menselijke kapitaal is het geheel van de voorraden aan "kennis, vaardigheden, competenties en individuele kenmerken die de oprichting van persoonlijk welzijn"<sup>1</sup> vergemakkelijken. Aldus bepaald, kan het menselijke kapitaal in drie subkapitalen geventileerd worden die niet alleen met het materiële welzijn maar ook gezondheid en opleiding omvatten (gestructureerd of niet).

- De levensstandaard is het niveau van materieel welzijn van een individu of een huishouden.
- Onder gezondheid worden zowel de fysieke als mentale gezondheid verstaan, waaronder genetische en socioculturele aspecten en aspecten die verbonden zijn met het leefmilieu en de arbeidsomstandigheden.
- Onder kennis worden alle inzichten, bekwaamheden en vaardigheden verstaan die een mens al dan niet via onderwijs of opleiding (gestructureerd of niet) heeft opgedaan en kan gebruiken.

### **Milieukapitaal**

Het milieukapitaal omvat, in tegenstelling tot een benadering<sup>2</sup> die het beperkt tot de natuurlijke hulpbronnen, ook de biologische diversiteit.

- De natuurlijke hulpbronnen zijn water, atmosfeer en mineralen.
- De biologische diversiteit omvat het geheel van levende wezens: micro-organismen, zwammen, planten en dieren.

### **Economisch kapitaal**

Het economische kapitaal van een land bevat "de productiemiddelen die de mens vervaardigt, zoals machines, werktuigen en gebouwen, maar ook infrastructuur die niet specifiek met de productieactiviteit verband houdt, het onstoffelijke vermogen en het financiële vermogen die het mogelijk maken om op het huidige en toekomstige debiet van de productie"<sup>3</sup> van invloed te zijn. Aldus bepaald, kan hij in twee subkapitalen geventileerd worden als volgt:

- Het *fysieke en technologische kapitaal* dat zoals hierboven vermeld de machines, de werktuigen en de gebouwen, maar ook infrastructuur en onstoffelijk vermogen omvat. Dat laatste is bijvoorbeeld software en octrooien voor technologie<sup>4</sup>, die een land in handen heeft.
- Het *netto financiële vermogen*, ook *financieel patrimonium* genoemd, is het saldo van de financiële activa en passiva<sup>5</sup> (zoals contant geld, deposito's, de aandelen en obligaties).

### **Institutioneel kapitaal**

Naast de hierboven beschreven kapitalen hebben de voorgaande federale Rapporten ook een vierde kapitaal onderscheiden: het institutionele kapitaal. Het gaat om "het geheel van organisatorische, wettelijke en maatschappelijke structuren in een land. Die bepalen de mogelijkheden tot engagement van burgers, conflictoplossing enzovoort"<sup>6</sup>.

Het institutionele kapitaal is vaak versmolten in het bredere concept van sociaal kapitaal. Dat sociaal kapitaal omvat de netwerken, de gedeelde waarden en de conventies die het leven binnen en tussen groepen vergemakkelijken<sup>7</sup>. Die in-

---

1. OESO, 2001a: 39. Vertaling FPB.

2. "Natural resources are usually defined narrowly to refer to actually exploited assets in particular for material inputs into economic production and consumption". Bartelmus, 1994: 41.

3. OESO, 2001b: 39.

4. Technologie kan omschreven worden als de accumulatie van praktijken en gezamenlijke technieken samen met allerhande knowhow en kennis, met name wetenschappelijk. Ze is een onderdeel van het fysieke en technologische kapitaal dat met het kennisniveau verband houdt.

5. Een voorbeeld van een financieel passief is de overheidsschuld.

6. TFDO, 2002: 7.

7. OESO, 2001a.

vulling van sociaal kapitaal vermengt dus elementen uit het menselijke en het institutionele kapitaal.

Dit Rapport wil vermijden dat die twee soorten kapitalen, die overeenkomen met twee fundamenteel verschillende aspecten van de maatschappelijke ontwikkeling, met elkaar worden verward. Het niveau van het institutionele kapitaal bepaalt de mate waarin een overheid beleidsbeslissingen voor een duurzame ontwikkeling in de praktijk kan brengen. De rol van dit kapitaal wordt verder besproken in het hoofdstuk 1.5, waar het overheidsbeleid aan bod komt.

### **Een band tussen generaties**

Die vier verschillende kapitalen en hun wisselwerkingen zijn de voornaamste mechanismen die een band tussen de generaties waarborgen. Hun levensduur en de gevolgen van investeringsbeslissingen en afstoting waarborgen die band. Elk ervan bevat voorraden die dankzij investeringsstromen toenemen, maar die ook mettertijd in waarde verminderen.

In bepaalde gevallen, zoals die van de hernieuwbare hulpbronnen, kunnen die kapitalen toenemen, dankzij de stromen van natuurlijke regeneratie. Die veranderingen van de stromen hebben echter vaak tijd nodig om hun voorraden te beïnvloeden. Het wordt vaak schokkend geacht om over voorraad van "menselijke hulpbronnen" of "menselijk kapitaal" te spreken. Maar hier de voorgestelde benadering gaat in tegen deze kritiek door de risico's van overschatting van de capaciteiten van natuurlijke regeneratie van de kapitalen te helpen identificeren, om ze beter te beschermen.

### **De kansen voor een duurzame ontwikkeling vergroten**

Voor bepaalde subkapitalen worden immers tekens van ernstige verslechtering geobserveerd. Dat is bijvoorbeeld zo, voor bevolkingsgroepen in bepaalde delen van de wereld, waarvan de levensverwachting gedaald is. Dat is ook zo voor bepaalde natuurlijke hulpbronnen die op het punt staan te verdwijnen. Die gevallen verschillen van elkaar en deze subkapitalen vertonen verschillende kenmerken en levensduur. Maar zij hebben gemeen dat ze ernstig kunnen verslechteren als het beleid niet duurzaam is.

Als het beleid voor die kapitalen daarentegen vanuit een zorg voor duurzame ontwikkeling wordt bestuurd, kunnen deze kapitalen zich ook vermenigvuldigen of regenereren. Een verantwoordelijke houding ten opzichte van de toekomstige generaties en de ontwikkeling op lange termijn is dus, toe te zien op een duurzame evolutie van deze voorraden. De uitdaging is erin te slagen om de menselijke, natuurlijke en economische kapitalen te ontwikkelen om de huidige en toenemende behoeften van de mensheid te bevredigen, terwijl een toekomstige schuldaccumulatie vermeden wordt. De huidige druk op de mens, de natuur en de economie, en hun wisselwerkingen, moeten vanuit de invalshoek van die uitdagingen bekeken worden, om de kansen van een duurzame ontwikkeling te vergroten. Het volgende hoofdstuk beschrijft die druk.

## 1.4 Toestand van de kapitalen en druk op de kapitalen

### **Toestand van de kapitaalvoorraden**

Elk kapitaal, zoals gedefinieerd in het vorige hoofdstuk, komt overeen met voorraden in een bepaalde toestand. De toestand van een voorraad kan gekarakteriseerd worden door de hoeveelheid, de kwaliteit, de maatschappelijke verdeling en de ruimtelijke spreiding ervan. Het menselijke kapitaal omvat bijvoorbeeld de voorraad gezondheid. Die heeft kwantitatieve kenmerken, zoals de distributie van gezondheid over bevolkingsgroepen. Hij heeft ook kwalitatieve kenmerken, zoals de levensverwachting in goede gezondheid en ruimtelijke aspecten, zoals de geografische spreiding van ziekten.

Elke kapitaalvoorraad heeft ook een aantal specifieke functies. Een functie van gezondheid is bijvoorbeeld dat ze de mens toelaat zijn leven te leiden zoals hij dat zelf wil en zich te ontplooiën, hetzij door te werken, hetzij door te ontspannen of op nog andere manieren<sup>1</sup>. Economische modellen leggen meer de nadruk op de rol van stromen, zoals gezondheidsuitgaven, dan op de voorraden, zoals de volksgezondheid.

### **Verbanden tussen en binnen kapitalen**

De bestaande verbanden tussen en binnen de verschillende kapitaalvoorraden worden met pijlen voorgesteld in figuur 5. In het TransGovern-model heten die twee soorten verbanden respectievelijk *interrelaties* en *intrarelaties*.

### **Interrelaties tussen kapitalen**

Interrelaties zijn interacties tussen de verschillende kapitaalvoorraden. Voor duurzame ontwikkeling in het bijzonder relevant ze te bestuderen, vanwege het integratiebeginsel. Dat stelt dat interacties tussen de verschillende soorten kapitalen overwogen dienen te worden alvorens een beslissing wordt genomen. Daarom wordt in dit Rapport veel aandacht geschonken aan die relaties.

Ongeacht hun positieve of negatieve karakter kunnen die interrelaties direct zijn, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:

- Tussen menselijk en economisch kapitaal: de gezondheid van een bevolking en haar kennisniveau (menselijk kapitaal) kunnen een belemmering of een troef betekenen voor de technologische ontwikkeling (economisch kapitaal).
- Tussen milieu- en menselijk kapitaal: bepaalde ozonvoorbereidende gassen in de lucht (milieukapitaal) kunnen ofwel geen ofwel een negatieve impact hebben op de gezondheid (menselijk kapitaal), afhankelijk van hun concentratieniveau.
- Tussen milieu- en economisch kapitaal: overstromingen (milieukapitaal) maken privé- en overheidsuitgaven noodzakelijk, onder meer voor de heraanleg van de infrastructuur in het getroffen gebied (economisch kapitaal).

De interrelaties zijn echter niet altijd direct. Ze kunnen immers verlopen via productie- of consumptieactiviteiten. Dat is het geval van de kennis en bekwaamheden (menselijk kapitaal) van de actieve bevolking, die moeten passen bij het technologische niveau van de fysieke uitrustingen (economisch kapitaal) voor de productieactiviteiten. Via economische groei kan dit menselijke kapitaal ook indirect bijdragen aan een vermindering van de overheidsschuld (economisch kapitaal).

---

1. Grosskurth e.a., 2004: 5.

**Intrarelaties binnen de kapitalen**

Intrarelaties zijn interacties tussen verschillende elementen van een zelfde kapitaal, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:

- Binnen het menselijke kapitaal: de levensstandaard houdt verband met het kennis- en competentieniveau en kan ook een invloed uitoefenen op de gezondheidstoestand van de samenleving en omgekeerd.
- Binnen het milieukapitaal: water is onontbeerlijk voor elk ecosysteem en omgekeerd beïnvloeden de ecosystemen de hoeveelheid beschikbaar water, ter plaatse of elders in de wereld.
- Binnen het economische kapitaal: een overheid beschikt over minder of meer middelen om infrastructuurwerken uit te voeren, afhankelijk van het al dan niet terug te betalen rentebedrag op de overheidsschuld.

**De druk van de sturende krachten op de toestand van de kapitalen**

In het TransGovern-model zijn de voor de ontwikkeling beschikbare menselijke, milieu- en economische kapitalen niet enkel onderling van elkaar afhankelijk, maar worden ze ook onderworpen aan de invloeden van de sturende krachten. Elk van die invloeden wordt beschouwd als een druk.

De druk van de sturende krachten op de kapitalen wordt in figuur 4 voorgesteld met donkere neerwaartse pijlen. Op die manier hebben de demografische structuur en de productie- en consumptiepatronen, die deze druk uitoefenen op de kapitalen, een impact op de feitelijke en potentiële ontwikkeling.

Elke druk heeft een verandering van de toestand van de kapitaalvoorraden tot gevolg. Vervuilende emissies verminderen bijvoorbeeld de biologische diversiteit. Ander voorbeeld: een investering in technologische verbeteringen van het fysieke kapitaal kan een groei ervan en een bescherming van de biologische diversiteit tot gevolg hebben. Zo'n druk kan zowel de hoeveelheid, de kwaliteit als de geografische spreiding van een voorraad beïnvloeden.

**Voorbeelden van druk verbonden aan de economische groei**

Er kan zowel een positieve als een negatieve druk op de kapitalen staan. Zo kan de groei van de consumptie of van de productie een positieve of negatieve druk op de kapitalen van ontwikkeling uitoefenen. De druk van die economische groei heeft een positief karakter door de mogelijkheden die ze biedt om te investeren in de voorraden van de drie soorten kapitalen die hierboven werden beschreven. Ze heeft een negatief karakter indien de sectoren die tot de economische groei hebben bijgedragen bijvoorbeeld de kapitaalvoorraden te intensief gebruiken of sterk vervuilend zijn.

In alle landen van de wereld moeten de overheden de druk beheren die op de kapitalen van ontwikkeling wordt uitgeoefend om die voorraden, waarvan het welzijn afhangt, te verbeteren. Die gelijktijdige verbetering van de menselijke, milieu- en economische levensomstandigheden van de samenleving is de hoofdzorg van een beleid van duurzame ontwikkeling (ingeleid in hoofdstuk 1.5) en van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling (samengevat in hoofdstuk 1.6).

## 1.5 Overheidsbeleid en duurzame ontwikkeling

### **Beleidsantwoorden en strategieën**

Om de ontwikkeling van een samenleving te beheren, moet haar overheid toegerust zijn om de druk die de sturende krachten op de kapitalen uitoefenen te beheersen. Zoals getoond in hoofdstuk 1.1, zijn de regerende overheden niet de enigen die de capaciteit hebben om de veranderingen in de levensomstandigheden te beïnvloeden. Ook andere antwoorden zijn nodig. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het maatschappelijke middenveld.

Beleidsantwoorden en strategieën zijn vooral vereist wanneer het economische systeem de druk niet gedecentraliseerd kan autoreguleren, dus bij externaliteiten. Ze worden in de rechterkant van figuur 4 voorgesteld. Die antwoorden situeren zich nu eens rechtstreeks op het niveau van de kapitalen dan weer bij de sturende krachten, zoals blijkt uit figuur 6. Die figuur is een verfijndere versie van de figuur 1.3 van het tweede federale Rapport.

Het TransGovern-model laat toe om zowel het gevoerde als het te voeren beleid te beschrijven. Het betreft niet enkel het federale beslissingsniveau. Net zoals de politieke agenda op verschillende beleidsniveaus bepaald wordt, evolueren ook het institutionele kapitaal en de antwoorden van de overheid voortdurend op verschillende beleidsniveaus (mondiaal, Europees, federaal, communautair, regionaal en lokaal)<sup>1</sup>.

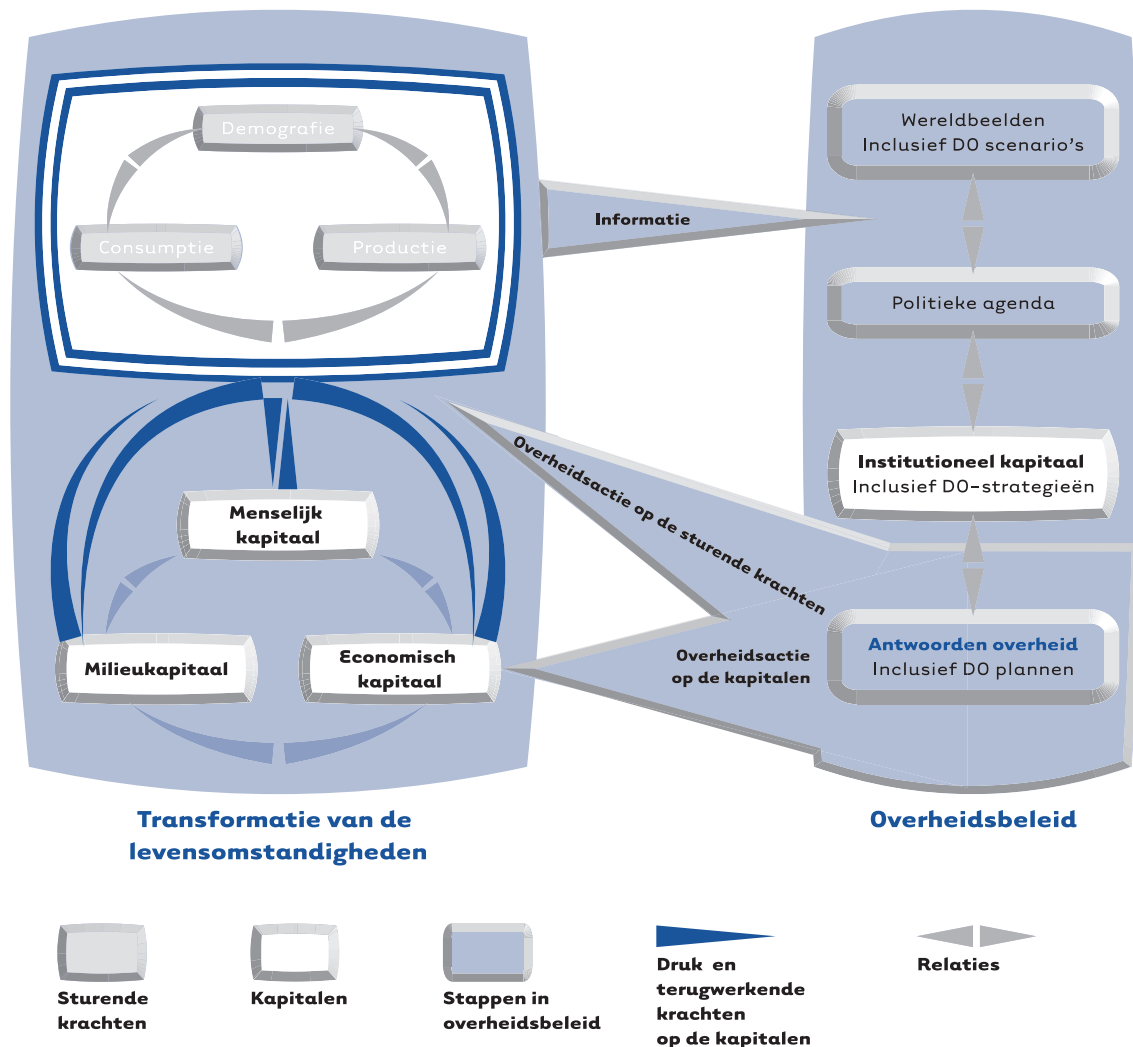
### **De overheid formuleert antwoorden op basis van informatie**

De overheden kunnen op een intelligente manier tussenkomen in bij de transformatie van de levensomstandigheden dankzij informatie over de demografie, de productie en de consumptie, de (verwachte) toestand van de kapitalen en van de druk die uitgeoefend wordt op de kapitalen. Een pijl die de "Transformatie van de levensomstandigheden" met "Overheidsbeleid" verbindt, geeft die informatiestroom weer. Geïntegreerd in een globaal systeemkader kan die stroom de vorm aannemen van één of meerdere scenario's.

De overheid krijgt die informatie van administraties, organisaties van het maatschappelijke middenveld, media, wetenschappelijke kringen, lobbyisten en andere kanalen zoals instellingen die actief zijn in toekomstverkenning en vooruitzichten. Op basis hiervan kan de kennis over de werking van het maatschappelijke systeem verhoogd worden.

---

1. Die verschillende beleidlijnen en strategieën inzake duurzame ontwikkeling spelen op elkaar in zoals beschreven in het tweede Rapport, dat het voorstelde in figuur 1.4.

**FIGUUR 6 - TransGovern-model: overheidsantwoorden****Onvolmaakte kennis en onzekerheden**

Toch zal er steeds een gebrek aan kennis zijn om alle overheidsantwoorden te staven. Voor duurzame ontwikkeling is er vooral een gebrek aan informatie over de relaties tussen de kapitalen omdat de meeste informatie thematisch georganiseerd is. De bereikte kennisniveaus over de gevolgen van verschillende menselijke activiteiten op de kapitalen zijn zeer variabel. Ook informatie om de kans mee te berekenen dat een effect of gebeurtenis zich voordoet is niet steeds aanwezig.

Door die onvolmaakte informatie en kennis zullen beleidsmakers bij keuzes geconfronteerd worden met risico's, onzekerheden en, voor een deel, onwetendheid. In zo'n situatie spelen verschillende percepties van de werking van de wereld en over risico's een rol. Die uiteenlopende percepties zijn een subjectief gegeven en worden dus beïnvloed door waarden en normen.

**Wereldbeelden en percepties**

Een wereldbeeld vertrekt vanuit een set van percepties van de realiteit. Beleidsmakers zullen die al dan niet onderschrijven volgens hun gevoeligheid voor bepaalde risico's<sup>1</sup>. Concreet betekent dit dat beleidsmakers beleids-

1. De term wereldbeeld omvat dus zowel de begrippen wereldvisie als beleidsvisie van het tweede Rapport inzake duurzame ontwikkeling.

doelstellingen vastleggen door op geobserveerde risico's te reageren. Een wereldbeeld gearticuleerd rond bepaalde percepties van de realiteit komt dus overeen met bepaalde politieke prioriteiten. Een verschillende risicoperceptie van de temperatuurstijging door een versterkt broeikas effect bijvoorbeeld, leidt tot verschillende prioriteiten bij het vastleggen van beleidsdoelstellingen voor de uitstootreductie voor broeikasgassen.

### **De politieke agenda**

In een democratisch staatsbestel bevatten de partijprogramma's op die manier verschillende wereldbeelden. Ook ideologische en strategische keuzes spelen een rol bij de opstelling van politieke programma's. Afhankelijk van de bestaande politieke krachtverhoudingen slagen partijen er al dan niet in, delen van hun programma op de politieke agenda te plaatsen.

### **De capaciteit van de overheid**

De toestand van de organisatorische, wettelijke en maatschappelijke structuren in een land bepaalt de capaciteit van een overheid om die politieke agendapunten in de praktijk om te zetten. Dat institutionele kapitaal speelt een cruciale rol om de regels en procedures efficiënt toe te passen.

Het bepaalt onder andere de mogelijkheden voor burgers om zich in het maatschappelijk leven te engageren en om conflicten op te lossen. In een context van duurzame ontwikkeling is het bestaan van een evolutieve strategie voor duurzame ontwikkeling, ondersteund door de deelname en de raadpleging van de bevolking en gevoed door plannen en door retrospectieve en prospectieve rapporten van cruciaal belang.

### **De antwoorden van de overheden**

De antwoorden van de overheden resulteren in beleidsprocessen. De toestand van het institutionele kapitaal bepaalt de kwaliteit daarvan. De overheden beslissen om direct in te grijpen op de kapitaalvoorraden ofwel om via een gedragsverandering bij een gegeven doelgroep de sturende krachten aan te passen (zoals de pijlen in figuur 6 aantonen).

Een model zoals TransGovern toont het beleid voor duurzame ontwikkeling als de uitdrukking van de wil om de sturende krachten en de kapitalen van ontwikkeling te reoriënteren naar een duurzame ontwikkeling. Dat is een redelijk complexe uitdaging, waardoor die verbeteringen slechts geleidelijk en volgens een leerproces kunnen plaatsvinden. Zo'n beleid vergt dus een permanente evaluatie van de situatie om voortdurend aangepast te worden aan de transformaties van levensomstandigheden en om de ontwikkeling in de richting van de ambitieuze doelstellingen van duurzame ontwikkeling (samengevat in het volgende hoofdstuk) te kunnen oriënteren.

## **1.6 Drie fundamentele doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling**

### **Van Rio (1992) tot Johannesburg (2002)**

De Conferentie van Rio in 1992 was de eerste Wereldtop over Milieu en Ontwikkeling. Pas 10 jaar later vond in Johannesburg de eerste Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling plaats. De doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling (DDO's) zijn het geheel van doelstellingen die door de internationale gemeenschap werden aangenomen te Rio en die werden geactualiseerd tijdens de Top van Johannesburg in 2002.



In Johannesburg werd geëvalueerd in welke mate de in Rio goedgekeurde Agenda 21 uitgevoerd was. Na die evaluatie werd in Johannesburg beslist om de toepassing van de doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling, die tien jaar eerder werden aangenomen, te versnellen. Het Plan van Johannesburg neemt in zijn DDO's expliciet de doelstellingen op uit de Millenniumverklaring, alsook uit de teksten van de grote VN-conferenties die plaatsvonden sinds 1992 en uit alle internationale akkoorden die sindsdien werden gesloten<sup>1</sup>.

**Drie fundamentele doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling**

Deze drie overkoepelende doelstellingen<sup>2</sup> van de verscheidene Millennium-doelstellingen voor ontwikkeling (MDO's), worden als "fundamentele doelstellingen en als absolute voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling" beschouwd.

- "Het uitroeien van de armoede".
- "De bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen".
- "De wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen".

**Deze drie doelstellingen omvatten elk de drie pijlers**

Die doelstellingen zijn overkoepelend omdat ze elk aspecten omvatten van de drie ontwikkelingspijlers, de sociale, de economische en de ecologische pijler, zoals de volgende voorbeelden aantonen:

- Bij de uitroeiing van de armoede moet men er met name voor zorgen dat er geen productiepatronen worden bevorderd die nadelig zijn voor het milieu, wat op termijn nieuwe vormen van armoede creëert.
- Bij de bescherming van de natuurlijke hulpbronnen moet men er bijvoorbeeld op toezien dat de armste bevolkingsgroepen niet worden uitgesloten uit de nieuwe duurzame productie- en consumptiepatronen.
- De wijziging van de niet-duurzame levenswijzen moet niet enkel de prestaties op milieuvlak, maar ook de economische en sociale prestaties van de productie- en consumptieactiviteiten verbeteren.

Die drie doelstellingen zijn dus onderling verbonden. Het uitroeien van de armoede, de bescherming en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen zijn dus nauw verweven met de wijziging van productie- en consumptiepatronen die algemeen aanvaard zijn in de maatschappij en vice versa.

**Deze drie doelstellingen belangen alle landen aan**

Een aantal van die doelstellingen hebben momenteel in hoofdzaak betrekking op de ontwikkelingslanden en andere meer specifiek op de meer ontwikkelde landen. De strategische en politieke beslissingen moeten er echter voor zorgen dat die drie doelstellingen – en niet enkel de strijd tegen armoede – in alle landen ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Het Plan van Johannesburg benadrukt tevens de verbintenis van de regeringen om op alle niveaus concrete maatregelen te nemen om dit Plan ten uitvoer te brengen en de internationale samenwerking te versterken in de geest van de beginselen van Rio.

**De beginselen van Rio**

Die beginselen werden voorgesteld en besproken in de eerste twee Federale Rapporten, waarvan ze de ruggengraat vormen. Die Rapporten gebruikten vijf van de 27 beginselen als criterium bij de uitvoering van de beslissingen omtrent

1. Implementatieplan van Johannesburg, §1, (UN, 2002a).  
 2. De verklaring (UN, 2002b) en het Implementatieplan van Johannesburg (UN, 2002a: §11). De hier gebruikte term "transversale doelstellingen" sluit nauwer aan bij het Engelse 'overarching objectives' en het Nederlandse "overkoepelende doelstellingen". Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, §2, WSSD, 26/8-4/9, Johannesburg (UN, 2002b).

duurzame ontwikkeling. De definitie van een duurzame ontwikkeling vanuit die vijf beginselen werd vervolgens opgenomen in de federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling en in de beoordelingscriteria van het Belgische wetenschapsbeleid.

Het eerste legt de nadruk op de bijzondere verantwoordelijkheid van de meer ontwikkelde landen, rekening houdend met de druk die hun maatschappijen uitoefenen en het verschil in middelen. Het tweede benadrukt de gelijkheid binnen en tussen generaties (zoals in de definitie voor duurzame ontwikkeling volgens het Brundtlandrapport). De drie volgende beginselen benadrukken integratie, voorzorgsmaatregelen en het recht op toegang tot informatie en inspraak in het besluitvormingsproces. Ze worden opgesomd in de onderstaande tabel.

**Tabel 1 - Beginselen van een duurzame ontwikkeling (Beginselen van Rio)**

Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid (Beginsel 7)	<i>Staten dienen in een geest van een internationaal partnerschap samen te werken om de gezondheid en integriteit van het ecosysteem van de aarde te behouden, te beschermen en te herstellen. Gezien het verschillend aandeel dat zij leveren aan de wereldwijde achteruitgang van het milieu hebben staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De meer ontwikkelde landen erkennen de verantwoordelijkheid die zij dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken.</i>
Het beginsel van gelijkheid binnen een zelfde generatie en tussen opeenvolgende generaties (Beginsel 3)	<i>Het recht op ontwikkeling moet zo worden gerealiseerd dat op rechtvaardige wijze wordt voorzien in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties.</i>
Het integratiebeginsel (Beginsel 4)	<i>Om duurzame ontwikkeling te bereiken, dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces te vormen en niet afzonderlijk daarvan te worden beschouwd.</i>
Het voorzorgsbeginsel (Beginsel 15)	<i>Om het milieu te beschermen, zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorgsbenadering moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosten-effectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen.</i>
Beginsel van toegang tot informatie en inspraak in het besluitvormingsproces (Beginsel 10)	<i>Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met inspraak van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot informatie over het milieu waarover de overheid beschikt, zoals informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en inspraak te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Er dient effectieve toegang te worden verleend tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal.</i>

Al die beginselen hebben betrekking op de interacties tussen milieu en ontwikkeling. Vormelijk wordt de nadruk op het milieu geplaatst - vooral het voorzorgsbeginsel - aangezien de twee andere pijlers - economisch en sociaal-decennia lang de visie op ontwikkeling van de internationale gemeenschap hebben overheerst. Maar in de praktijk is het mogelijk om die beginselen toe te passen door de drie pijlers in de beslissing te integreren.

**De verdediging van een sociale, ecologische en economische ethiek**

Die nieuwe beginselen zijn referentiewaarden bij de uitwerking van het overheidsbeleid zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Ze hebben betrekking op het respect voor de essentiële levensvoorwaarden en verdedigen een sociale, ecologische en economische ethiek. Die beginselen zijn vooral sterk aanwezig in de verdragsteksten inzake duurzame ontwikkeling.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de beginselen van verantwoordelijkheid en voorzorg in de twee grote Wereldconventies die werden goedgekeurd tijdens de Rioconferentie: het Raamverdrag inzake Klimaatverandering en het Verdrag inzake Biologische Diversiteit.

Dat is ook zo voor het beginsel van toegang tot informatie in het Aarhusverdrag over de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Dat verdrag erkent dat ieder *“de plicht heeft, zowel individueel als samen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. [...] Om dat recht te kunnen doen gelden en die plicht te kunnen vervullen, [moeten] burgers toegang hebben tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden”*<sup>1</sup>.

### **Van doelstellingen naar streefdoelen en indicatoren**

De vraag die echter het vaakst opduikt bij de verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling in het algemeen en de DDO's in het bijzonder is de volgende: hoe vermijden dat het enkel blijft bij “een catalogus van goede bedoelingen”? Hoe ervoor zorgen dat ze concreet ten uitvoer worden gebracht?

De eerste uitvoeringsfase is de omzetting ervan in precieze *streefdoelen*, dat wil zeggen gekwantificeerde *tussentijdse doelstellingen*<sup>2</sup> met een vaste datum. Die omzetting zal worden bestudeerd in hoofdstuk 5.2 en een reeks streefdoelen wordt ook opgesomd en besproken in de bijlage van dit rapport<sup>3</sup>. In de tweede fase wordt gezocht naar indicatoren die voldoende representatief zijn voor de verschillende aspecten van de bestudeerde problematieken zodat ze kunnen helpen om de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van die streefdoelen en doelstellingen op te volgen. De volgende etappes hangen natuurlijk af van de wil van de overheid om die werktuigen al dan niet te gebruiken.

## **1.7 Indicatoren van duurzame ontwikkeling**

Een indicator is een synthetische of vereenvoudigde voorstelling van zeer relevante gegevens omtrent de toestand of de ontwikkeling van een fenomeen.

### **De IDO's meten de evolutie en de interacties van de stromen en de voorraden**

De *indicatoren van duurzame ontwikkeling* (IDO's) maken het dus mogelijk de evolutie van fenomenen, waarvan de toestand of de evolutie bijzonder representatief is voor de uitdagingen van een duurzame ontwikkeling, te beschrijven en in de toekomst te projecteren. Het gaat om sociale, ecologische en economische evoluties. Via de IDO's wil men ook de interacties tussen die evoluties achterhalen en zowel die van de stromen als van de voorraden meten. Ze kunnen op alle besluitvormingsniveaus worden opgesteld (internationaal, nationaal...)<sup>4</sup>.

Om te voorkomen dat de IDO-lijsten langdradige opsommingen worden, worden de indicatoren gerangschikt volgens de functie die ze vervullen. Ze worden beschreven in fiches en gekoppeld aan de internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling. Dat is het geval voor de tabel met 44 IDO's uit de bijlage van dit derde Federale Rapport.

Het merendeel van die 44 IDO's werden voorgesteld in de eerste twee Federale Rapporten. De tabel van indicatoren, hier “IDO-supplement” genoemd, vormt dus het uitgangspunt. Dit derde Rapport voegt nieuwe IDO's toe die verband houden met de vraagstukken of de fenomenen die worden bestudeerd.

1. Aarhusverdrag, 1998: 3.

2. Verwijzing naar de passages waar die term wordt gebruikt in de eerste twee rapporten

3. Verwijzing naar de IDO-bijlage bij dit rapport

4. Die benadering van de IDO's wordt toegelicht in Gouzée e.a., 1999 en Zuinen, 2003b.

**Tabel 2 - Indicatoren van duurzame ontwikkeling (IDO's)**

Functie van het DPSIR-model	Aantal indicatoren in elke categorie	Indicatoren
Drijvende krachten (12 IDO's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>6 IDO's van economische drijvende kracht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economische groei -bruto binnenlands product</li> <li>Consumptie van producten met een label</li> <li>Productie volgens ecologische en sociale normen</li> <li>Verbruik en productie van hernieuwbare energie</li> <li>Gebruik van pesticiden</li> <li>Productie van genetisch gewijzigde planten</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 IDO's van sociale drijvende kracht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevolking naar leeftijdscategorie</li> <li>Aantal gezinnen en gezinsstructuur</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 IDO's van verbanden tussen economische en sociale drijvende kracht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Energieverbruik per inwoner</li> <li>Waterverbruik per inwoner</li> <li>Energie-intensiteit</li> <li>Intensiteit van het wegvervoer</li> </ul>
Druk op de kapitalen (10 IDO's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDO's van sociale druk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeidsduur in de marktsector</li> <li>Stress op het werk</li> <li>Rokers volgens geslacht en opleidingsniveau</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 IDO's van ecologische druk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitstoot van broeikasgassen</li> <li>Uitstoot van vervuulende stoffen in de atmosfeer</li> <li>uitstoot van zware metalen in de lucht en in het water</li> <li>Uitstoot van stikstof in het water</li> <li>Gemeentelijke afvalproductie per inwoner</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 IDO's van economische druk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fysieke investeringen van ondernemingen en overheid</li> <li>Ethisch financiële investeringen</li> </ul>
Toestand van de kapitalen (13 IDO's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 IDO's over de toestand van het menselijke kapitaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Armoede</li> <li>Werkgelegenheid</li> <li>Werkloosheid</li> <li>Langdurige werkloosheid</li> <li>Levensverwachting bij de geboorte en levensverwachting in goede gezondheid</li> <li>Astmagevallen bij kinderen</li> <li>Asbestzieken</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDO's over de toestand van het milieukapitaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedreigde soorten</li> <li>Commerciële visstocks binnen veilige referentiewaarden</li> <li>Concentratie van ozonvoorbereidende gassen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDO's over de toestand van het economische kapitaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Netto vaste kapitaalvoorraad</li> <li>Schuld van de gezinnen</li> <li>Overheidsschuld</li> </ul>
Beleidsantwoorden (9 IDO's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 IDO's van institutionele antwoorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inhoud van de Federale Plannen voor DO: opdeling van de maatregelen uit de eerste twee Federale Plannen volgens thema</li> <li>Toepassing van het eerste Plan</li> <li>Reacties van de organisaties van het maatschappelijk middenveld op de openbare raadplegingen over het Federaal Plan inzake DO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>6 IDO's van economische antwoorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overheidsuitgaven voor o&amp;o</li> <li>Uitgaven voor sociale zekerheid</li> <li>Ontvangsten voor sociale zekerheid</li> <li>Uitgaven voor milieubescherming</li> <li>Milieugebonden ontvangsten</li> <li>Uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp</li> </ul>

**Een vereenvoudigd overzicht van de IDO's die gebaseerd zijn op de eerste twee Rapporten**

Een vereenvoudigd overzicht van die basisinformatie zit in het eerste deel van de IDO-bijlage. Dat beschrijft de evolutie van elke IDO ten opzichte van zijn doelstelling (DDO) en de streefdoelen die hem aanbelangen (als ze bestaan). De lezer wordt ook verwezen naar de gedetailleerde fiches van de 44 IDO's die vermeld zijn in de IDO-bijlage. Gezien de complexiteit van de bestudeerde systemen zou het immers gevaarlijk zijn om enkel op basis van het vereenvoudigd overzicht conclusies te trekken.

**Dit is geen boordtabel**

Het is met opzet dat deze tabel geen "boordtabel" werd genoemd. Het is nog te vroeg om ze die status toe te kennen. Nochtans reduceert de gebruikte methodologie het aantal arbitraire elementen in de opbouw van deze tabel<sup>1</sup>. Dat uitgangspunt van het derde federaal Rapport moet vooral het debat over de IDO-boordtabellen aanwakkeren.

**Vaststelling op basis van een eerste IDO-tabel**

De bovenstaande synthese in drie kolommen maakt een eerste reeks vaststellingen mogelijk over de problemen en mogelijkheden die zich voordoen bij de opbouw van een IDO-tabel. Die vaststellingen hebben met name betrekking op de opdeling van de 44 IDO's die in de bijlage gepubliceerd zijn in vier DP(SI)R-functies (de functie "s" van de toestand wordt niet onderscheiden van de functie "I" van de impact op de toestand).

Die synthese toont dat de aldus opgebouwde tabel een variabel aantal indicatoren per component omvat (de vier componenten zijn de sociaal-menselijke, de ecologische, de economische en de institutionele component) in elke functie (de vier functies zijn de sturende krachten, de druk, de toestand-impact en de antwoorden). De indicatoren die als 'economisch' worden beschouwd zijn talrijker in de groep IDO's voor de sturende krachten van de ontwikkeling en in die van de antwoorden van de overheden. De indicatoren voor druk op de kapitalen en voor hun toestand, zijn vooral sociaal en milieugebonden van aard.

Die synthese toont ook dat de keuze van het adjectief of van de functie soms willekeurig is. De demografie, een sturende kracht, is wel degelijk een component van de sociale ontwikkeling, veeleer dan een ecologisch of economisch fenomeen. De consumptie, die als economisch fenomeen beschouwd wordt, bevat vele ook minder gekende sociale en zelfs ecologische drijfveren.

Het aandeel van de sociale, ecologische en economische indicatoren in elke functiegroep wordt ook beïnvloed door de beschikbaarheid van voldoende representatieve gegevens. Het lijkt gemakkelijker om IDO's te vinden die veel informatie bevatten over de druk op het milieu (6) dan over de druk op menselijke aspecten (3). Voor de toestand van de kapitalen, zou de situatie omgekeerd zijn met 7 indicatoren over de toestand van het menselijke kapitaal en 3 indicatoren over de toestand van het milieukapitaal.

Een laatste verklarende factor voor het aandeel van die componenten in de tabel met 44 IDO's is de keuze van de in de eerste twee federale Rapporten bestudeerde problematieken. Aangezien het belangrijkste keuzecriterium was dat het om federale bevoegdheden diende te gaan, is het logisch dat de ecologische indicatoren tot op heden minder talrijk zijn.

1. De selectie, definitie, voorstelling en rangschikking van die IDO's die gebaseerd zijn op de eerste twee Federale rapporten wordt voorgesteld in deel 2 van de IDO-bijlage.

**Vragen voor een debat  
rond IDO's**

De voornoemde voorbeelden doen een aantal vragen rijzen die een constructief debat rond IDO's op gang zouden kunnen brengen.

- Hoe kan men over voldoende sociale en ecologische gegevens beschikken om de koers van de ontwikkeling te begrijpen en te sturen?
- Zijn de sturende krachten van de ontwikkeling voldoende gekend en geanalyseerd?
- Kunnen de antwoorden van de overheden door zulke IDO's worden voorgesteld?
- Is de druk op het menselijke kapitaal voldoende geïdentificeerd?
- Is het onderzoek naar het gemeenschappelijke milieukapitaal of -patrimonium - dat minstens een eeuw achter is op dat van andere kapitalen - voldoende opgenomen in de beschikbare statistische informatie?

Het is ook om een antwoord te bieden op die vragen dat bij dit derde Rapport ervoor geopteerd werd te werken met het Transgovern-model. In deel 2 van het Rapport wordt een reeks thema's van duurzame ontwikkeling bestudeerd door ze in dit model in te passen en daarvoor nieuwe IDO's op te stellen. In de delen 3 en 4 wordt er een globale evaluatie gemaakt van de antwoorden van de overheden en de federale strategie, met name met indicatoren van een ander type dan de toestandindicatoren die hierboven worden beschreven. Het laatste deel van het Rapport betreft de uitvoering van de IDO's tegen 2050.

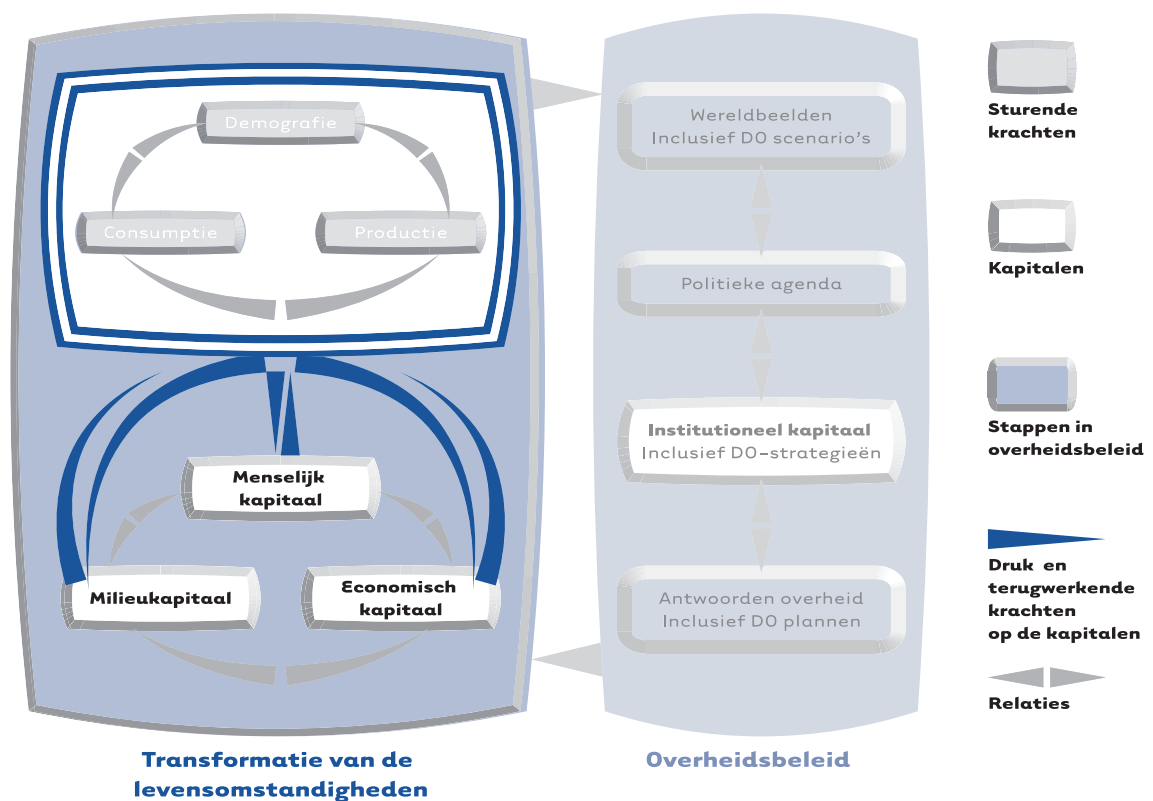


## 2 Transformatie van levensomstandigheden

### Het TransGovern-model toepassen

Dit tweede deel van het Rapport is het onderzoek naar de actuele toestand in België met het TransGovern-model uit het eerste deel. Die drie hoofdstukken brengen informatie samen volgens een structuur die steunt op het linkerblok van het model. Zo geeft dit macroscopisch onderzoek een visie op de lopende ontwikkeling, die in de drie volgende delen zal toelaten om de huidige en toekomstige antwoorden te onderzoeken. Het momenteel gevoerde beleid wordt behandeld in het deel 3 van het rapport en bepaalde alternatieve beleidsmaatregelen worden voorgesteld in het deel 5.

**FIGUUR 7 - TransGovern-model: transformatie van de levensomstandigheden**



Na de analyse van de dynamiek van de drie sturende krachten van de actuele ontwikkeling volgt een onderzoek van de druk die ze zetten op de drie kapitaalvoorraden. Het hoofdstuk 2.1 identificeert 20 specifieke wijzen waarop druk uitgaat van die sturende krachten. Die zijn vervolgens beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 2.2, dat hun impact op de kapitaalvoorraden verduidelijkt. De kapitaalvoorraden zijn onderling afhankelijk. Ze interageren en hebben ook terugkoppelingseffecten op de sturende krachten. Hoofdstuk 2.3 bevat de besluiten, die erop wijzen dat deze interacties beleidsantwoorden nodig maken.

**Problematieken, gekozen om hun ernst, tijdsdimensie en federaal karakter**

Een druk kan gunstige en ongunstige effecten hebben op de toestand van de kapitaalvoorraden van ontwikkeling. Net zoals de elementen van duurzame ontwikkeling in de vorige Rapporten, werden die in dit Rapport ook gekozen om de ernst van de problematieken, hun belang op langere termijn en hun sterke federale dimensie.

- De *ernst* van een problematiek wordt bekeken vanuit de verzwakking van de kapitaalvoorraden voor ontwikkeling, en vanuit kosten die hoog zijn en ongelijkmatig de kapitaalvoorraden verzwakken.
- De *tijdsdimensie* of risico van onomkeerbaarheid voor de toekomstige generaties kenmerkt de (nieuwe) problematieken die beetje bij beetje erger worden, zoals een "trage verbranding". Die dreigen kostelijk of onmogelijk oplosbaar te worden als een reactie op zich laat wachten<sup>1</sup>.
- Hun *federale karakter* wijst erop dat de verbintenissen van duurzame ontwikkeling uitsluitend of gedeeltelijk betrekking hebben op federale bevoegdheden.

Naast die specifieke criteria verklaren ook andere meer algemene selectiecriteria de keuze van de behandelde vragen: het bestaan van wetenschappelijke referentiegegevens, de aandacht voor de economische, ecologische en sociale componenten van ontwikkeling en de betrokkenheid op een zo breed mogelijk gamma aan sectoren en activiteiten die de maatschappij doen ontwikkelen.

Om expliciet te kunnen steunen op de materie inzake duurzame ontwikkeling die bestudeerd werd in de voorgaande federale Rapporten, werd een supplement gerealiseerd. Dat verzamelt de Indicatoren inzake Duurzame Ontwikkeling (IDO) die grotendeels het resultaat zijn van dat werk. Het stelt een lijst met 44 IDO's voor, volgens een methode die toelaat de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling te meten. De volgende twee hoofdstukken verwijzen regelmatig naar deze lijst.

## 2.1 Sturende krachten

**Een toepassing van het TransGovern-model, gericht op druk**

Wie het TransGovern-model als referentiekader wil toepassen op de huidige Belgische situatie, is genoodzaakt om eerst informatie te verzamelen over de sturende krachten, afgebeeld linksboven in het model. Die informatie betreft belangrijke transformaties die de sturende krachten demografie, consumptie en productie in de voorbije decennia gekend hebben. Hun interacties zijn goed beschreven in talrijke econometrische modellen. Uit die interacties komen ook minder gekende verbanden voort. Het zijn die minder gekende verbanden tus-

1. Deze twee criteria zijn geïnspireerd op de werken van de Europese Commissie in EC, 2001: 15.



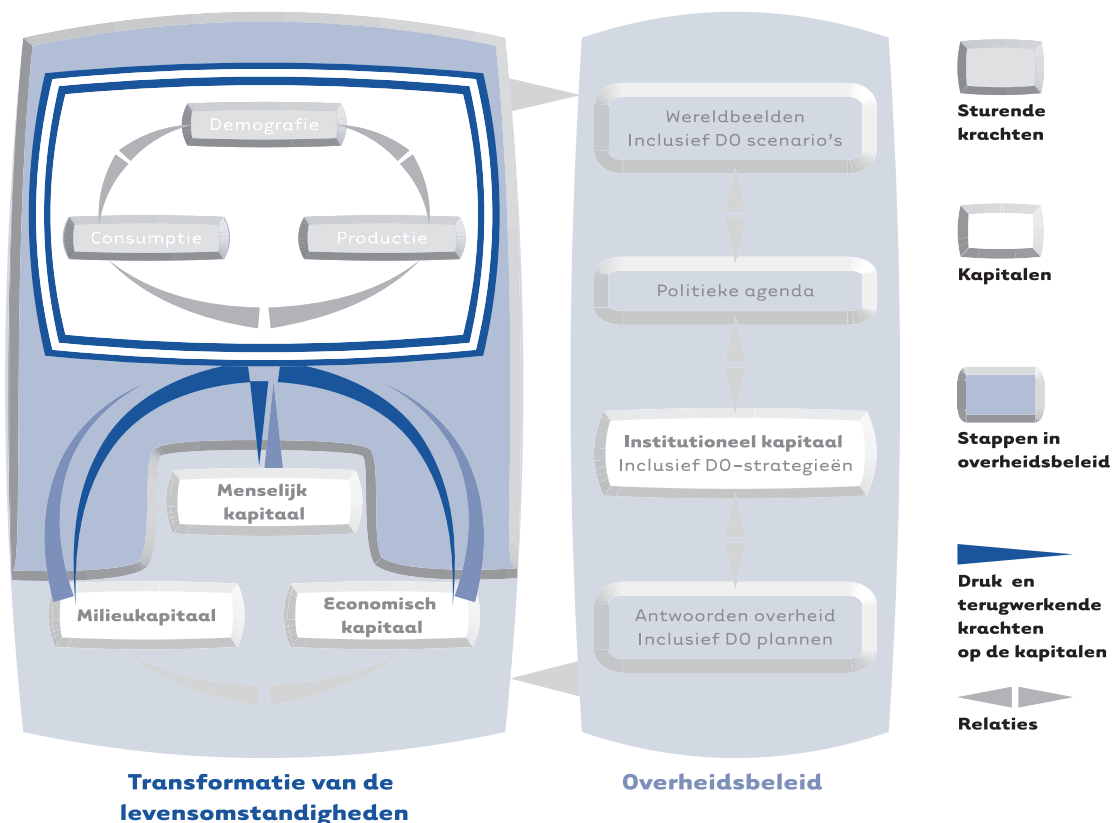
sen sturende krachten en de elementen buiten dit kader die hier behandeld worden.

**Demografie en maatschappelijke veranderingen**

Voor de menselijke ontwikkeling, is de bevolkingsevolutie het centrale gegeven voor de huidige en toekomstige samenleving. Of de bevolking nu aangroeit of krimpt, verjongt of veroudert, immigreert of emigreert..., het impliceert allemaal maatschappelijke veranderingen. Demografische veranderingen hebben altijd omwentelingen teweeggebracht in de solidariteit binnen families of gemeenschappen, zowel binnen als tussen generaties.

De levensstijlen die vanaf de 20ste eeuw in de consumptiemaatschappij veralgemeend raakten, maken demografische omwentelingen nog meer voelbaar, ook op andere vlakken. De Belgische bevolking behoort tot de minderheid die in een consumptiemaatschappij leeft<sup>1</sup>. Het gemiddelde consumptieniveau van de Belgische burger is dus hoog, net zoals de druk die dat uitoefent. Als de hele wereldbevolking zijn levensstijl zou aannemen, zouden wijzigingen in de planetaire demografie nog een grotere impact op economie en milieu hebben.

**FIGUUR 8 - Transgovern-model: sturende krachten**



1. Om een idee te geven, in 2003 leefde 18 % van de wereldbevolking of 1,15 miljard personen in OESO-landen. OESO, 2004a.

**Een samenleving gericht op massaconsumptie en -productie**

De sturende krachten demografie en consumptie en hun interacties zijn dus fundamenteel om te begrijpen welke veranderingen nodig zijn om tot een duurzame ontwikkeling te komen. Maar het zijn zeker niet de enige motoren van die op massaconsumptie gerichte economie (*mass consumption economy*). Ook de productiepatronen doorlopen bestendig een transformatie onder invloed van de mondialisering en van sneller veranderende technieken om steeds grotere consumptiemarkten te veroveren. Die veranderingen vergroten ook hier de financiële risico's van productie-investeringen en hebben beduidende effecten, onder andere op de consumptie en op de evolutie van bevolkingsgroepen.

Dit eerste hoofdstuk beklemtoont die transformaties en hun voornaamste redenen door 20 domeinen te behandelen waar de kapitaalvoorraden van ontwikkeling onder druk staan. Na een beschrijving van de determinanten en de evolutie van de demografische structuur (2.2.1), de consumptie- (2.1.2) en productiepatronen (2.1.3), wordt de druk die ze uitoefenen toegelicht en voorgesteld in een synthesesetabel (2.1.4). Het volgende hoofdstuk gaat dan in op hun effect op de verscheiden kapitalen.

### 2.1.1 Demografische structuur

Dit onderdeel beschrijft eerst de determinanten van de bevolking (2.1.1.1) en vervolgens de wijzigingen in de demografische structuur (2.1.1.2). Het onderzoekt aldus wat demografie tot een sturende kracht maakt.

**Genueanceerdere demografische uitdagingen**

De perceptie van de rol van de bevolking en van haar structuur in het domein van duurzame ontwikkeling, is verfijnd dankzij onderzoek in de loop van de jaren 1980 en '90. De analyses en diagnoses die onderzoeken vandaag maken, relativieren de ongerustheid van de jaren 1960 en '70 over de planetaire demografie. Ze hebben nuance gebracht in de uitdagingen, zoals die van de gezondheid, de verbetering van de positie van meisjes en vrouwen, of de veroudering van de bevolking.

**Een gestabiliseerde wereldbevolking**

De twee voornaamste redenen van die relativering zijn de vooruitgang qua kennis in de menswetenschappen en het einde van het overwicht aan catastrofe-analyses over de impact op de bevolking. Qua kennis, heeft de vaststelling dat de groeiratio van de wereldbevolking vermindert, gaandeweg het idee geloofwaardig gemaakt dat het bevolkingsaantal zou stabiliseren rond het midden van de 21ste eeuw. Wat de catastrofe-analyses betreft, hebben studies aangetoond dat *"de onderlinge relaties tussen demografie, economie en leefmilieu complexer en gevarieerder zijn dan de neomalthusiaanse zienswijze<sup>1</sup> liet veronderstellen"*<sup>2</sup>.

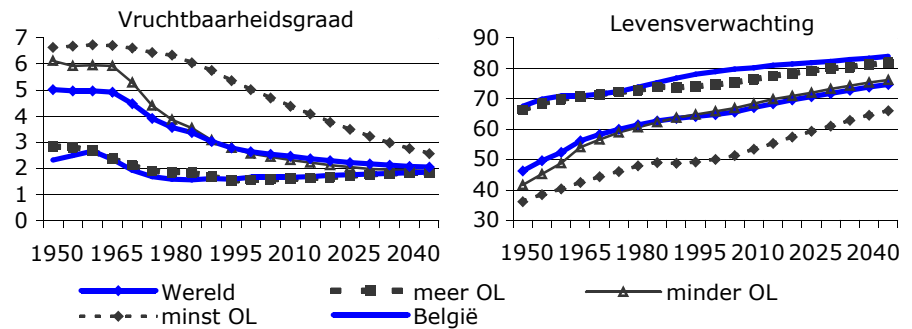
#### 2.1.1.1 Determinanten van de demografie

De interactie tussen drie factoren beïnvloedt de evolutie van de bevolking: de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo. De waargenomen en de op lange termijn te verwachten evolutie van die parameters wordt hierna

- 
1. Het malthusianisme van Thomas Malthus (1766-1834) steunt op de idee dat de bevolking sneller groeit dan die van de levensvoorziening, wat tot hongersnood leidt. Dat idee is vaak ingepast in een vrees dat verandering tot catastrofes leidt.
  2. Martin, 2002: 220. Vertaling FPB.

beschreven voor de wereld als geheel, voor de meer, minder en minst ontwikkelde landen en ten slotte voor België<sup>1</sup>. Volgende grafieken geven de belangrijkste trends voor de eerste twee parameters.

**FIGUUR 9 - Waargenomen en te verwachten evolutie (1950-2050) van de vruchtbaarheidsgraad en de levensverwachting bij geboorte (beide geslachten) in de wereld, in de meer ontwikkelde landen en in de minder en minst ontwikkelde landen en in België**



Bron: De wereldbevolkingsvooruitzichten van de VN, uitgave 2004.

## Demografische transities

### i. De vruchtbaarheid

De vruchtbaarheid kan per jaar worden gemeten met een indicator genoemd de algemene vruchtbaarheidsgraad. Die indicator berekent het hypothetisch aantal kinderen die een vrouw zou hebben in een bepaald land, mocht ze op elke leeftijd de vruchtbaarheidsgraad voor dat jaar hebben van de bevolking dat land.

Figuur 9 illustreert op mondiaal vlak de algemene theorie van de "demografische transitie". Die zegt dat de wereldbevolking naar verwachting van het ene evenwichtspunt naar het andere zou evolueren. Een sterke daling van de algemene vruchtbaarheidsgraad compenseert daarbij de spectaculaire bevolkingsgroei van midden 19de eeuw. Die kwam er door een radicale daling van de mortaliteit. De algemene vruchtbaarheidsgraad daalde van ongeveer 5,0 tot 2,7 kinderen per vrouw tussen 1950 en 2000. De demografische literatuur benoemt de veranderingen in de familiale structuur sinds de 19de eeuw, als de eerste en de tweede demografische transitie<sup>2</sup>.

De huidige vooruitzichten voorzien voor 2050 een verdere daling van deze mondiale indicator tot 2,0. Tussen 1950 en 2000 daalde deze indicator in de meer ontwikkelde landen van 2,8 tot 1,6, terwijl tot 2050 een stijging wordt verwacht tot 1,8. In de minder ontwikkelde landen daalde hij van 6,1 in 1950 tot 2,6 in 2000. Naar verwacht, zal hij verder dalen tot 1,9 in 2050. In de minst ontwikkelde landen wordt een daling tussen 1950 en 2050 van de algemene vruchtbaarheid van 6,6 naar 2,6 geprojecteerd.

1. UN, 2004a. Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens gebaseerd op het zogenoemde medium-scenario.  
2. Voor meer informatie zie De Groote & Truwant, 2003: 181-186.

De vruchtbaarheidstrend in België benadert die van het geheel van de meer ontwikkelde landen. In België daalde die tussen 1950 en 2000 van 2,3 naar 1,7. Er wordt aangenomen dat in 2050 deze indicator in België 1,9 zal zijn<sup>1</sup>. Maar in de eerste fase verliep de evolutie van de vruchtbaarheid niet continu. Zo steeg de algemene vruchtbaarheidsgraad in België<sup>2</sup> in de periode 1950-1965, toen de babyboomgeneratie werd geboren. Daarna liet de tweede demografische transitie zich gevoelen in het gros van de meer ontwikkelde landen en daalde de vruchtbaarheid drastisch.

### **Meer keuzevrijheid in het maatschappelijke leven**

Die tweede demografische transitie, die niet enkel in België plaatsvond, betreft een reeks transformaties van de levensomstandigheden. Ze omvatten fenomenen die betrekking hebben op vrouwenemancipatie, maar ook andere, die de evolutie van de vruchtbaarheidsgraad beïnvloeden. Die transformaties veroorzaken een grotere differentiatie van individuele keuzes in het maatschappelijke leven (zoals de daling van het aantal huwelijken en uitstel van het ouderschap), de mutatie van risico's via ontwikkeling van een sociale zekerheid, het beheersen van anticonceptietechnieken en de vooruitgang van medische voorzieningen en gezondheidszorg. De tweede demografische transitie ligt ook aan de basis van belangrijke wijzigingen in de familiale structuur, die hierna toegelicht zijn.

#### ii. De levensverwachting bij geboorte

### **Een globale stijging van de levensverwachting**

De levensverwachting bij geboorte is het gemiddelde aantal jaren dat een persoon kan verwachten te leven bij de geboorte, rekening houdend met de omstandigheden van het moment<sup>3</sup>. De indicator die in figuur 9 wordt besproken is de gemiddelde levensverwachting van mannen én vrouwen. Merk op dat deze voor vrouwen gewoonlijk hoger is dan voor mannen. Uit deze figuur blijkt dat de levensverwachting bij geboorte in de beschouwde eeuw overal stijgt. Mondiaal steeg ze van 46,3 jaar in 1950 naar 64,7 jaar in 2000. In 2050 zal ze waarschijnlijk 74,7 jaar zijn. Die stijging is mondiaal ongelijk verdeeld. In de meer ontwikkelde landen steeg de levensverwachting van 66,2 in 1950 tot 74,6 in 2000. Een verdere stijging tot 81,7 jaar in 2050 wordt verwacht. De levensverwachting in de minder ontwikkelde landen is systematisch lager. Ze steeg van 41,5 jaar in 1950 tot 65,7 jaar in 2000, om in 2050 waarschijnlijk af te tikken op 76,1 jaar. Voor de minst ontwikkelde landen komt deze stijging globaal overeen met volgende cijfers, 36,1 jaar in 1950, 49,9 jaar in 2000 en waarschijnlijk 66,1 jaar in 2050.

De levensverwachting in België benadert deze van de meeste meer ontwikkelde landen (zie fiche 27 van het IDO-supplement). Voor 1950 bedroeg het 67,5 jaar en in 2000 78,8 jaar. Voor 2050 wordt een verdere stijging tot 83,8 jaar verwacht<sup>4</sup>.

#### iii. Het migratiesaldo

### **Een positief migratiesaldo**

Het migratiesaldo van een land is het saldo van immigratie en emigratie. Het toekomstige verloop van de migratie is onzeker omdat moeilijk beïnvloed- of voorspelbare parameters het bepalen, zoals economische oplevingen en recessies, verandering van politieke regimes, oorlogen, natuurrampen en eventuele

1. UN, 2004a.
2. Dit geldt ook voor de meeste andere meer ontwikkelde landen.
3. De levensverwachting wordt meestal, zoals de algemene vruchtbaarheidsgraad, gegeven voor een bepaald jaar. Het geeft het aantal jaren dat een persoon kan hopen te leven indien hij/zij op elk jaar van zijn/haar leven de overlevingskansen zou hebben van dat bepaald jaar.
4. UN, 2004a.

toekomstige beleidsmaatregelen. Het laatste decennium van de 20ste eeuw bracht één van de grootste migratiepieken in de wereldgeschiedenis teweeg. Die piek werd op kwalitatief vlak ook gekenmerkt door de evolutie van goedkoop transport en de communicatietechnologie. Die laten vele migranten toe om steeds gemakkelijker contact te houden met hun land van oorsprong, ondanks de afstand<sup>1</sup>.

Het effect van het migratiesaldo op de bevolkingsevolutie van het land van herkomst en bestemming is ook heel onzeker. De samenstelling en demografische kenmerken van de migrerende populatie kunnen verschillen naar gelang van de bevolking van het land van herkomst en bestemming. De mondiale VN-bevolkingsvooruitzichten<sup>2</sup> gaan uit van een jaarlijks positief migratiesaldo bij de meer ontwikkelde landen van 2,2 miljoen tussen 2005 tot 2045. De migranten komen vooral van minder ontwikkelde landen. Voor dezelfde periode is het huidige vooruitzicht voor België<sup>3</sup> ook een positief migratiesaldo van circa 13 000 personen.

#### iv. Demografische ontwikkelingen en onzekerheidsmarges

#### **De beperkingen van demografische vooruitzichten**

Voorgaande trends moeten met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ze zijn immers gebaseerd op een reeks veronderstellingen van demografische vooruitzichten, die tot nu toe de snelheid onderschat hebben waarmee de vruchtbaarheid zou dalen. Zo werd in vooruitzichten van de wereldbevolking recent nog gewaarschuwd voor overbevolking. Daarbij zouden 15 miljard mensen de wereld bevolken in 2050, wat vragen oproept over de efficiëntie van de voedselproductie in zulke omstandigheden. Zo werd lange tijd voorbij gegaan aan het vraagstuk van de veroudering.

#### **Van overbevolking naar ontvolking**

Vandaag zijn er meer alarmerende geluiden te horen over het risico van ontvolking en vragen over solidariteitsmechanismen tussen generaties. Het komt er dus op aan om in het beleid te werken met de onontbeerlijke anticipaties, en voorzichtigheid te zijn met alle vormen van alarmisme, en de gronden daarvan te onderzoeken. Er circuleren evenveel, clichés over de dramatische gevolgen van de vruchtbaarheidsdaling als over de ondraaglijke kosten van de levensverlenging. Beide fenomenen kunnen echter aan de basis liggen van een verhoogd welzijn.

De Afdeling van de Verenigde Naties (VN) die de in dit Rapport gebruikte bevolkingsprojecties opstelt, heeft verscheidene scenario's voorgesteld voor bijvoorbeeld de verwachte evolutie van de wereldbevolking. In dit rapport worden steeds, tenzij anders vermeld, de gegevens van het zogenoemde medium bevolkingsscenario gebruikt. Afhankelijk van het gekozen scenario zal de wereldbevolking stijgen van 6,1 miljard in 2000 naar 7,6 tot 8,2 miljard in 2030, en naar een aantal tussen 7,7 en 11,7 miljard in 2050<sup>4</sup>. Vanzelfsprekend zal de impact van deze verscheidene evoluties op de toestand van de drie kapitaalsvormen, afhankelijk van het aangenomen scenario, al dan niet groter of kleiner zijn. Zowel het internationale als het nationale beleid moet dus ook rekening houden met die onzekerheidsmarges.

- 
1. UNDP, 2004a: 99.
  2. De VN-bevolkingsvooruitzichten van 2004 vermelden de migratiesaldi van het verleden niet (UN, 2004a).
  3. UN, 2004a. Er kan worden opgemerkt dat dit cijfer voor België door andere bronnen als relatief laag kan worden beschouwd. De Eurostat-bevolkingsprojectie (baseline-variant, basisjaar 2004) voor België bijvoorbeeld veronderstelt een jaarlijks migratiesaldo van tussen bij benadering 24000 en 18500 tussen 2004 en 2050. Zie Eurostat, 2005a.
  4. UN, 2004a.

### 2.1.1.2 Wijzigingen in de demografische structuur

De hierboven beschreven trends wijzigen de omvang, maar ook de samenstelling en de spreiding van de bevolking. De mondiale veranderingen inzake ruimtelijke spreiding en omvang van de bevolking (i) oefenen een druk uit op het menselijke kapitaal (levensstandaard) en op het milieukapitaal (natuurlijke hulpbronnen). In de ontwikkelde landen oefenen bijzondere wijzigingen in de omvang en de samenstelling van families (ii) en de veroudering (iii) bovendien een druk uit op het menselijke kapitaal (levensstandaard) en op het economische kapitaal (financieel kapitaal).

i. Druk van de demografische groei op het menselijke en het milieukapitaal



Een mondiale demografische druk is verbonden aan de huidige bevolkingsgroei die volgens het medium scenario zal leiden tot een wereldbevolking van 9,1 miljard personen in 2050. Ze doet zich vooral voor in de minder en minst ontwikkelde landen, terwijl in de meerderheid van de ontwikkelde landen (waaronder België) de bevolking naar een relatief status-quo evolueert (voor België van 10,3 miljoen personen in 2000, 10,6 in 2030 en 10,3 daarna)<sup>1</sup>. Het effect van deze demografische druk wordt bovendien nog versterkt door het feit dat in bepaalde minder en minst ontwikkelde landen de economische groei beïnvloedend groter is dan in België of de Europese Unie (EU).

#### Een andere spreiding van de wereldbevolking

Die evolutie heeft immers als gevolg dat de spreiding van de wereldbevolking over deze landencategorieën zal veranderen. Zo leefde in het jaar 2000, ongeveer 20 % van de wereldbevolking in de meer ontwikkelde landen. Het aandeel van de minder en de minst ontwikkelde landen is respectievelijk 69 en 11 %. Tegen 2050 zouden deze cijfers als volgt zijn: 14 % (meer ontwikkelde landen), 67 % (minder ontwikkelde landen) en 19 % (minst ontwikkelde landen). Met andere woorden, de ratio tussen de bevolking van de minder en minst ontwikkelde landen en de bevolking in de meer ontwikkelde landen zal niet langer 4 op 1 zijn maar meer dan 6 op 1<sup>2</sup>.

#### Een toenemende verstedelijking

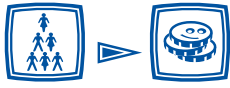
Deze evolutie gaat gepaard met een algemene verstedelijking. In 2000 woonde 47 % van de wereldbevolking in een stad of een verstedelijkt gebied. In 2030 zal dit aandeel oplopen tot 61 %. De meer ontwikkelde landen - zeker België - zijn het sterkst verstedelijkt, wat in de toekomst nog lichtjes zal stijgen. Het aandeel van de bevolking dat in een geürbaniseerd gebied woont zal echter vooral stijgen in de minder en minst ontwikkelde landen, waar de verstedelijkinggraad zich nu op een lager peil bevindt.

Momenteel leeft ongeveer één derde van de bevolking uit verstedelijkt gebied eigenlijk in een krottenwijk doorgaans aan de rand van steden in de minder en minst ontwikkelde landen<sup>3</sup>. De metropolen in de minder en minst ontwikkelde landen maar ook in de meer ontwikkelde landen trekken over de landsgrenzen heen de rurale bevolking aan. Zij hoopt er betere werk- en levensomstandigheden te vinden. Het merendeel echter slaagt daar niet in en komt in verpauperde regio's terecht<sup>4</sup>. Merk op dat zulke migratiestromen naar verste-

1. UN, 2004a.  
 2. UN, 2004a. De ratio van 4 op 1 komt overeen met volgende verhouding van  $(69\% + 11\%) / 20\%$ . Voor de ratio van 6 op 1 is dit  $(67\% + 19\%) / 14\%$ .  
 3. Kajumulo Tibaijuka, 2004: 2.  
 4. De Wereldbank stelt vast dat van de 1 miljard armen in de wereld, er 750 miljoen leven in verstedelijkte gebieden zonder adequate huisvesting en voorzieningen.

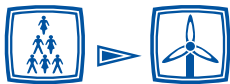
delijkte gebieden zich ook in het verleden hebben voorgedaan, maar dan in de landen die nu het meest ontwikkeld zijn.

### DRUK Nr. 1: op de levensstandaard



Deze demografische evoluties zijn de oorzaak van een druk op het menselijke kapitaal, in het bijzonder de levensstandaard. Het recentste VN-bevolkingsscenario voorziet immers een stijging van het aandeel van de wereldbevolking dat momenteel wordt geconfronteerd met extreme vormen van armoede en waarvan de middelen onvoldoende zijn de levensstandaard te verhogen. Het gaat hier over de bevolking van de minder of minst ontwikkelde landen, in het bijzonder deze die in krottenwijken woont (zie 2.2.1.2).

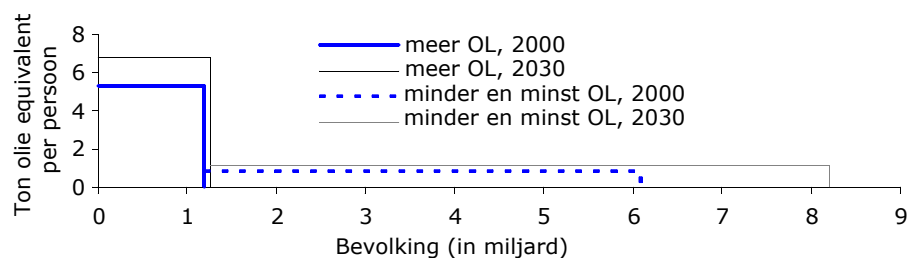
### DRUK Nr. 2: op de natuurlijke hulpbronnen



Naast de druk op de levensstandaard, legt bevolkingsgroei ook druk op de natuurlijke hulpbronnen. Dat is onder andere zo voor de energiebronnen, want de bevolkingsgroei doet de vraag naar energie en naar natuurlijke hulpbronnen in het algemeen groeien (zie 2.2.3.2).

Deze druk op de energiebronnen vindt zijn oorsprong in twee sturende krachten. De eerste is de bevolkingsgroei, waarvan hier sprake is. De tweede is de groei van de individuele energieconsumptie. Die is verbonden aan de verhoging van de levensstandaard en zal behandeld worden in 2.1.2. Figuur 10 toont het onderscheid tussen de invloed van die twee sturende krachten voor de totale energieconsumptie. De bevolkingsaantallen in 2000 en 2030 voor de enerzijds meest en anderzijds de minder en minst ontwikkelde landen staan op de horizontale as. De verticale as geeft de gemiddelde energieconsumptie per hoofd (in ton olie-equivalent) in 2000 en 2030<sup>1</sup>. De oppervlaktes van de rechthoeken in de grafiek komen overeen met de totale energieconsumptie in de verschillende landencategorieën.

**FIGUUR 10 - Evolutie van de energievraag tussen 2000 en 2030, in de meer ontwikkelde landen en de minder en minst ontwikkelde landen**



Bron: UN, 2004 en IEA, 2004.

### Een gewijzigde spreiding van de energieconsumptie

In de beschouwde periode zal de totale energieconsumptie in de meer ontwikkelde landen stijgen van 6 376 tot 8 452 megaton olie-equivalent (Mtoe). Die groei ligt vooral aan de groei van de individuele vraag. In de rest van de wereld zou de consumptie van 3 969 tot 8 035 Mtoe stijgen, onder invloed van de bevolkingsgroei en van de groeiende levensstandaard<sup>2</sup>. Voortaan groeit de energieconsumptie dus vooral in de minder en minst ontwikkelde landen. Algemeen genomen, staat de bevolkingsgroei in voor twee derde van de groei in de komende 30 jaar; de verhoging van de levensstandaard voor een derde.

1. IEA, 2004: 430.

2. Voor meer details, zie Henry, 2005:3 en fiche 9 van het IDO-supplement.

Het verschil in individueel consumptieniveau tussen de meer ontwikkelde landen en de rest van de wereld, illustreert goed het verschil in ecologische voetafdruk tussen inwoners van die landen. Die voetafdruk zal in 2.1.2 toegelicht worden. Bovendien illustreert de mondiale groei in energieconsumptie per inwoner (gemiddeld van 1,7 à 2 toe per persoon tussen 2000 en 2030) goed de toename van deze individuele voetafdruk op wereldschaal.

## ii. Druk van familiale wijziging en op het menselijke kapitaal



De twee demografische transitieën zijn niet beperkt tot de bovengenoemde vraagstukken van nataliteit. De eerste demografische transitie zoals die zich voordeed in de ontwikkelde landen is ook gekenmerkt door een verbeterde hygiëne en gezondheidszorg en door een omschakeling van kroostrijke gezinnen die vooral productief waren in de landbouw, naar kleinere gezinnen waar de kostwinner actief was in de industrie. Het huwelijk als na te streven samenlevingsverband was één van de pijlers van de samenleving<sup>1</sup>.

### **Een belangrijke wijziging in de familiale structuren**

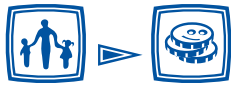
Bij de tweede demografische transitie (vanaf de jaren '60) in de ontwikkelde landen betekent familiale wijziging: het uitstellen van het huwelijk en ouderschap, de opkomst van ongehuwd samenwonen en eenoudergezinnen, de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de kortere huwelijksduur. Een belangrijke vraag is of de minder en minst ontwikkelde landen - waar de daling in mortaliteit en fertiliteit rond de jaren '50 plaatsvond - ook op weg zijn naar een tweede demografische transitie, zoals die zich in de ontwikkelde landen heeft voorgedaan. Dit zou betekenen dat de familiale solidariteitsverbanden ook daar vervangen worden door solidariteitsverbanden georganiseerd door de overheid. Het is echter ook mogelijk dat deze landen een ander demografisch ontwikkelingspad zullen volgen, veroorzaakt door andere socio-economische en maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder bijvoorbeeld migratie.

Mondiaal kan alleszins een tendens van gezinsverdunding<sup>2</sup> worden vastgesteld, net zoals uitstel van het huwelijk en ouderschap (mede door een beter onderwijs en professionele kansen voor vrouwen) en de opkomst van eenoudergezinnen (zie ook fiche 2 van het IDO-supplement). Die familiale veranderingen kunnen een druk veroorzaken op de levensstandaard van gezinnen. Die wordt bepaald door de verschillende bestaansmiddelen waarover die gezinnen beschikken. Ze kunnen uit verschillende bronnen komen, zoals pacht, de verkoop van landbouwproducten, het loon verkregen door arbeidsdeelname in het economisch productieproces, interesten op spaargeld en dividenden en ten slotte transfers waarvoor de overheid instaat (uitkeringen en toelagen). Als alleenstaanden en personen uit eenoudergezinnen in de marge van het productieproces blijven, doen ze om hun levensstandaard op peil te houden een beroep op uitkeringen van de overheid (als die bestaan) of op bestaansmiddelen die afkomstig zijn uit het milieu en economische kapitaal (als zij hierover beschikken).

1. De Groote & Truwant, 2003: 185.  
2. De gemiddelde grootte van een huishouden is de laatste 50 jaar stelselmatig gedaald. In België bedroeg bijvoorbeeld in 2004 2,37 personen tegenover 2,98 personen in 1970. Die trend zet zich mondiaal door. Enkele actuele cijfers over de gemiddelde huishoudensgrootte voor andere wereldregio's zijn als volgt: 3,7 personen in Oost-Azië, 4,9 personen Zuid-Oost-Azië, 4,1 personen in de Caraïben, 5,7 personen in Noord-Afrika en 2,8 in de meer ontwikkelde regio's.



**DRUK Nr. 3: op de levensstandaard**



**Groei van de demografische afhankelijkheidsgraad**

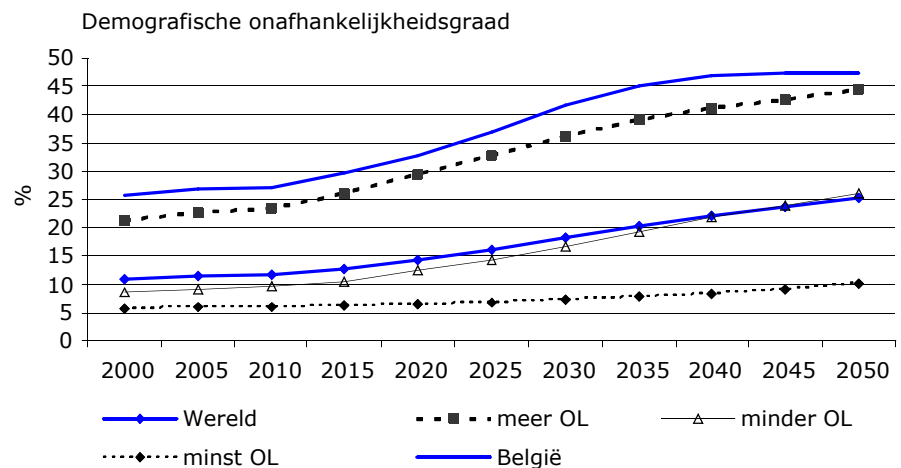
Hoe dan ook, de familiale veranderingen zetten de levensstandaard onder druk. Het armoederisico is onder andere hoger in de nieuwe gezinstypes zoals alleenstaanden (vooral bij ouderen) en eenoudergezinnen (zie 2.2.1.3).

iii. Druk van de vergrijzing op het menselijke en op het economische kapitaal

Eerder beschreven demografische evoluties leiden ertoe dat de demografische afhankelijkheidsgraad van ouderen zal stijgen (zie ook fiche 1 van het IDO-supplement). Die graad is de verhouding het aantal 65-plussers op de bevolking op beroepsactieve leeftijd (14-64 jarigen).

Uit figuur 11 blijkt dat die indicator tussen 2000 en 2050 nog meer zal stijgen, zowel mondiaal als in alle beschouwde regio's. Het is vooral rond 2010 dat hij stijgt in de meer ontwikkelde landen, zoals België. Zo waren er in België in 2000 tegenover 100 personen op beroepsactieve leeftijd, 26 ouderen. In 2050 zullen dat er 47 zijn. Indien het productieve kapitaal (uitrusting en technologie) per werknemer hetzelfde blijft, zal dat een druk leggen op de individuele levensstandaard en op het collectieve financiële kapitaal<sup>1</sup>.

**FIGUUR 11 - Evolutie van de demografische afhankelijkheidsgraad (2000-2050) in de wereld als geheel, in de meer, minder en minst ontwikkelde landen en ten slotte in België**



Bron: De wereldbevolkingsvooruitzichten van de VN, uitgave 2004

Wanneer er solidariteitsmechanismen tussen generaties bestaan, leggen de transformaties in de numerieke verhoudingen tussen verschillende leeftijdscategorieën een druk op de levensstandaard van de ene of de andere groep en op het financiële kapitaal waarover de gemeenschap beschikt. Die twee vraagstukken worden hieronder kort toegelicht.

**DRUK Nr. 4: op de levensstandaard**



Door het groeiende aandeel van inactieve ouderen in de totale bevolking, waaronder de gepensioneerden, zal een stijgend aandeel van de welvaart moeten worden besteed aan de financiering van bestaansmiddelen voor die bevolkingsgroep, waaronder de pensioenen. De veroudering veroorzaakt een druk op de levensstandaard van gepensioneerden. Die druk is des te groter omdat de wel-

1. UN, 2004a.

vaart, waaronder deze beschikbaar om de pensioenen te spijzen, geproduceerd zal worden door een kleiner aandeel van de bevolking. In deze situatie is het mogelijk dat de pensioenen niet zullen volstaan om een waardige levensstandaard te garanderen. Daarmee wordt bedoeld: een leven vrij van armoede, met een voldoende koopkracht om te beantwoorden aan fundamentele behoeften en om toegang te hebben tot de gangbare consumptiepatronen. De levensstandaard zou in dat geval afhankelijker worden van andere bestaansmiddelen waarover inactieve ouderen beschikken. Wanneer zij gedurende hun professionele loopbaan, een financieel patrimonium konden opbouwen, kunnen ze dat op latere leeftijd aanwenden om hun levensstandaard te verhogen.

### **Verhoogd armoederisico bij oudere inactieven in de toekomst**

Deze druk in de zin van een verhoogd armoederisico in de toekomst gaat dus onder meer de oudere inactieven van nu en van de toekomst (die momenteel actief zijn) aan, net als de toekomstige actieven. De redenen hiervoor zijn dat enerzijds de veroudering van de bevolking een dynamisch proces is met langetermijneffecten en met onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende generaties. Anderzijds hebben overheidsbeslissingen om bestaansmiddelen voor ouderen te garanderen een invloed op zowel de ouderen nu als op de verschillende leeftijdsgroepen van toekomstige generaties. De veroudering van de bevolking legt dus een druk op de levensstandaard en op het garanderen van individuele bestaansmiddelen.

### **Een private of publieke financiering van de veroudering**

De steeds groeiende bevolking die niet deelneemt aan het economische productieproces (wie te oud of te jong is om te werken, werklozen en wie zich niet op de arbeidsmarkt aanbiedt), zal afhangen van de beroepsactieve bevolking (die afneemt) om zijn bestaansmiddelen te financieren, wat ook het solidariteitsmechanisme is dat daartoe gekozen wordt. Daarom is het nodig te weten in welke mate in de toekomst de verschillende pijlers de bestaansmiddelen van ouderen zullen garanderen (meer of minder dan nu). Die pijlers zijn de publieke en private financieringsvormen: wettelijke pensioenen, privé-pensioenen (per onderneming of sector) of pensioensparen van huishoudens en privé-inkomsten uit roerende en onroerende goederen.

Hier zijn vraagstukken van zowel intra- als intergenerationale verdeling aan de orde. In een context van duurzame ontwikkeling heeft het generatieconcept betrekking op het geheel van individuen die op een bepaald ogenblik in de tijd leven, bij voorbeeld vandaag. De intergenerationele verdeling van middelen wordt hier bijgevolg opgevat als de verdeling van middelen tussen de huidige en toekomstige generaties. Het begrip intragenerationele verdeling verwijst daarentegen naar de verdeling van die middelen binnen een zelfde generatie, bijvoorbeeld tussen verschillende maatschappelijke categorieën zoals inactieven en actieven<sup>1</sup>.

### **DRUK Nr. 5: op het financiële patrimonium**



De collectieve financiering van de veroudering, publiek of privé, legt dus een druk op het financiële patrimonium (economische kapitaal) dat zich op verscheidene niveaus van herverdeling zal manifesteren, waaronder de volgende:

- De intragenerationele herverdeling van bestaansmiddelen: de mate waarin oudere inactieven voldoende bestaansmiddelen zullen hebben in

1. Er is een verschil tussen deze benadering en de wijze waarop het gangbare onderzoek en beleid inzake bestaansmiddelen voor oudere inactieven deze begrippen opvatten. Het begrip "generatie" verwijst daar naar alle individuen die gedurende een veel kortere periode zijn geboren, bv. tijdens één of vijf jaar. Het sluit nauw aan bij het begrip "cohort", zoals in de demografie. Het begrip intergenerationele verdeling refereert daar dus naar de verdeling op een bepaald ogenblik in de tijd tussen verschillende levende cohorten (bv. tussen jongeren en ouderen). De intragenerationele verdeling verwijst bijgevolg naar de verdeling binnen één bepaalde cohort (bv. tussen ouderen). Voor meer uitleg zie Frère, 2004: 8-9.

vergelijking met de werkende bevolking. Die intragenerationele verdeling kan zowel nu beschouwd worden, als in de toekomst.

- De intergenerationele herverdeling verbindt de huidige werkende en oudere inactieve generatie aan de toekomstige werkende en oudere inactieve generatie. Die laatste vraag komt voort uit de billijke verdeling op lange termijn tussen opeenvolgende generaties, wat een thema van duurzame ontwikkeling is.

## 2.1.2 Consumptiepatronen

Dit onderdeel beschrijft eerst de determinanten (2.1.2.1) en vervolgens de veranderingen (2.1.2.2) van consumptiepatronen. Zo onderzoekt het dat wat consumptie tot een sturende kracht maakt. De perceptie van die rol als sturende kracht is de laatste decennia ook geëvolueerd.

### **De bevrediging van basisbehoeften**

Consumptie is ontegensprekelijk noodzakelijk om de menselijke basisbehoeften te bevredigen en voor het menselijke welzijn. De belangrijke stappen van consumptie als activiteit zijn: de keuze van het product door de consument, hun aankoop, het gebruik en het weggooien van afval.

In theorie maakt de consument autonome en rationele keuzes, waarbij hij over volledige informatie beschikt. Maar de analyses van en vaststellingen over de consumptiepatronen die tegenwoordig wereldwijd ingang vinden, nuanceren dat concept. Ze plaatsen kanttekeningen bij verscheidene waargenomen vormen van onder- en overconsumptie, bijvoorbeeld op het vlak van voeding en transport.

### **Vrijheid en verantwoordelijkheid**

In de praktijk neemt de consument bij elke stap beslissingen die grotendeels afhangen van culturele normen en marketingstrategieën. In die context beschikt hij over minder vrijheid en een flink deel van zijn beslissingen zijn vooraf bestudeerd en vervolgens gestimuleerd en voorzien. Maar zijn keuzevrijheid blijft ook één van de uitdagingen in een democratie en de vraag naar zijn verantwoordelijkheid voor de impact van zijn consumptie is een van de sleutels tot een duurzame ontwikkeling.

#### **2.1.2.1 Determinanten van consumptie**

Verscheidene, voornamelijk menselijke en economische determinanten, bepalen de consumptiepatronen.

### **De rol van waarden en de bevolkingsstructuur**

De eerste categorie van determinanten zijn van menselijke aard, zoals individuele waarden en de bevolkingsstructuur. Die variëren volgens de cultuur, volgens de geografische oorsprong en volgens het ontwikkelingsniveau. Waarden zijn nauw verbonden met de evolutie van de consumptiepatronen. Zo is bijvoorbeeld duidelijk, zoals UNEP stelt, dat de ontwikkelingswijzen en de levensstijlen die de laatste decennia, vooral in de westerse landen, werden aangenomen, een toenemend materialisme veroorzaakten. Met de consumptie die daaruit volgt, sleept de een en de ander mee in een continu opbod<sup>1</sup>.

1. "Er is bewijsmateriaal dat de ontwikkelingspatronen en levensstijlen die de laatste decennia, in het bijzonder in de westerse maatschappijen ontstonden, tot een groeiend materialisme en tot een daaruit voortvloeiende consumptie hebben geleid, in een steeds groeiende spiraal, waarin het een het ander veroorzaakt". UNEP, 1997. Vertaling FPB.

In de armste landen, waar zowat drie miljard mensen wonen met minder dan twee USD per dag om te overleven, is er weinig sprake van consumptie en zeker niet van afweging tussen consumptie nu en in de toekomst. Er is nochtans wel een vraag naar voeding, gezondheidszorg, huisvesting en opleiding, al is die nog niet solvabel.

In de meer ontwikkelde landen varieert de privé-consumptie, die vaak ook gezinsconsumptie wordt genoemd, naargelang de grootte van de gezinnen en de leeftijdscategorieën. Wanneer het aandeel bejaarden in de bevolking toeneemt, zullen de consumptiepatronen van die groep, zoals diensten op het vlak van mobiliteit en gezondheidszorg, meer doorwegen. Fysieke moeilijkheden om zich te verplaatsen met het openbaar vervoer nemen fors toe in het deel van de bevolking boven de 70 jaar. In België hebben niet minder dan 30 % van de personen tussen 75 en 80 jaar daarmee te kampen.

### **De rol van het inkomen en de prijzen**

De tweede categorie van belangrijke determinanten zijn economisch van aard. Het gaat vooral om het inkomen, de spaarneiging en het prijsniveau. Individuen die over een inkomen beschikken, spreiden het in eerste instantie tussen de huidige en toekomstige consumptie (of sparen) in functie van het niveau van de intrestvoeten. In tweede instantie, besteden ze hun inkomen bestemd voor de huidige consumptie aan verschillende goederen en diensten in functie van hun relatieve prijs en van hun voorkeur voor die verschillende goederen en diensten.

### **De rol van marketing en technologie**

De productie van goederen en diensten beïnvloedt ook de consumptie (zie 2.1.3), in het bijzonder via de marketing en de reclame die de producten verzegelt. De invloed daarvan blijft groeien, gezien de bestede budgetten aan publiciteit onophoudelijk toenemen en gezien het de doelstelling is van marketingexperts om de verkoop van producten aan cliënten te bevorderen. De technologische evolutie speelt ook een belangrijke rol en creëert voortdurend nieuwe markten met een nieuwe vraag naar nieuwe goederen en diensten.

#### **2.1.2.2 Wijziging van de consumptiepatronen**

In België vertegenwoordigt de privé-consumptie 54,0 % van het BBP (2003)<sup>1</sup>. Ze draagt dus bij tot de helft van de stromen die de economische groei bepalen. Ze is tussen 1970 en 2004 jaarlijks gemiddeld gestegen met 2,6 % tegen vaste prijzen. Volgens het Federaal Planbureau zou de privé-consumptie tot 2010 blijven stijgen met gemiddeld 2 %.

### **Groeiend deel van diensten in de consumptie**

De consumptiestructuur van de gezinnen is de voorbije 50 jaar sterk gewijzigd (zie tabel 3). De gezinnen besteden een toenemend deel van hun inkomen aan diensten (vervoer, communicatie, gezondheidszorg, vrije tijd) en een steeds kleiner deel aan basisbehoeften (voeding, kleding, verwarming van de woning). In het algemeen is het aandeel van diensten in de privé-consumptie toegenomen van 42 % in 1980 tot 48 % in 2002, terwijl dat van goederen daalde van 58 % in 1980 tot 52 % in 2002. Onderstaande tabel geeft een vergelijkbare tendens voor de periode 1970-2010.

---

1. Federaal Planbureau, 2004: Bijlagen.

**Tabel 3 - Structuur van de consumptie-uitgaven van de gezinnen**

	Aandeel in het gezinsbudget (%) op basis van constante prijzen			Jaarlijkse groeivoet tussen 1970 en 2004 (constante prijzen)
	1970	2004	2010	%
Voeding, drank, tabak	25,0	16,1	15,3	1,3
Kleding en schoeisel	7,6	5,5	5,3	1,6
Huur	14,2	16,4	15,8	3,0
Brandstof voor verwarming	3,2	1,8	1,7	0,8
Energie	1,33	2,3	2,2	4,2
Huishoudelijke hulp	2,77	1,1	1,1	-0,1
Meubels en huishoudelijke toestellen	5,84	4,6	4,6	1,9
Vervoer	8,78	9,1	9,1	2,7
Communicatiediensten	1,08	2,5	2,7	5,1
Geneeskundige zorgen en gezondheidszorgen	3,87	4,1	4,3	2,7
Vrije tijd-opvoeding-cultuur (inclusief reizen)	8,26	10,0	10,6	3,2
Overige goederen en diensten (incl. gezinsconsumptie in het buitenland)	18,1	26,4	27,3	3,7
Totalen	100	100	100	/
Waarnemingen	55144,2	131263,8	147444,2	2,6

Bron: Federaal Planbureau (2005) - Hermes-model

### **Belang van de basisgoederen bij de lage inkomens**

Tabel 3 toont aan dat het deel van het gezinsbudget dat besteed wordt aan basisbehoeften significant is gedaald, met een gemiddelde stijging van de levensstandaard gedurende de laatste 34 jaar. Maar het is nog altijd zo dat gezinnen met de laagste inkomens (1ste inkomenskwartiel<sup>1</sup>) verhoudingsgewijs een groter deel van hun consumptie-uitgaven besteden aan basisbehoeften (voeding, drank, tabak, huur, verwarming en energie, medische zorgen en gezondheidszorg) dan de gezinnen met de hoogste inkomens (4de inkomenskwartiel). Gezinnen met de laagste inkomens doen daarentegen verhoudingsgewijs minder consumptie-uitgaven voor eigen vervoer en vrije tijd-opvoeding-cultuur (inclusief toeristische reizen)<sup>2</sup>.

Drie consumptiedomeinen illustreren goed de verscheidene wijzigingen in de consumptiepatronen: voeding, huishoudapparaten en personenvervoer, in het bijzonder het vervoer voor toerisme. De relatieve daling van de uitgaven voor voeding gaat gepaard met een grondige wijziging van de voedingspatronen, die verder behandeld wordt. Een toenemend percentage toestellen per gezin en een toename van het aantal gelijkaardige toestellen binnen een zelfde gezin kenmerken de consumptie van huishoudapparaten (vb. een GSM per persoon in plaats van één telefoon per gezin). Het personenvervoer met vervoermiddelen die afhankelijk zijn van fossiele brandstof, nam fors toe. Die transformaties oefenen druk uit op de menselijke en ecologische kapitaalvoorraden die in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

### **Tegenstrijdige eisen inzake prijs en kwaliteit**

Die wijzigingen in de consumptiestructuur houden grotendeels verband met prijsdalingen in verscheidene consumptieposten, in het bijzonder inzake voeding en vrije tijd. De lagere prijzen vergroten de koopkracht en maken het

1. De kwartielen Q1, Q2, Q3 en Q4 zijn de vier delen, van gelijke grootte, van een geordend statistisch geheel. Het eerste kwartiel (Q1) omvat de 25 % van de gezinnen met de laagste inkomens.
2. NIS, 2001.

mogelijk een groot gamma van producten te kopen. De producenten houden die vraag van de consumenten trouwens in stand met de lancering van marketingstrategieën gebaseerd op "low cost/low price". Tegelijk echter, kiest de consument alsmear betrouwbaardere producten. Sommigen willen ook producten die de natuurlijke en menselijke hulpbronnen respecteren. Die eisen op het vlak van prijzen, veiligheid en kwaliteit van goederen en diensten zijn deels tegenstrijdig. De kwaliteit, de veiligheid en een degelijk loon voor de arbeiders hebben tenslotte een kost die de lage prijzen moeilijk kunnen weerspiegelen.

i. Globale druk van de consumptie op de kapitalen

**Een gebrek aan  
billijkheid en  
effectiviteit**

Consumptie oefent op de kapitalen een positieve of negatieve druk uit. Het positieve aspect van die druk is zijn bijdrage aan de gemiddelde stijging van de levensstandaard van de Belgen (kenmerkend voor de toestand van het menselijke kapitaal) door hen toegang te geven tot een groter aanbod aan goederen en diensten. De consumptie is een van de fundamentele drijfveren achter het welzijn en draagt zo bij tot een duurzame ontwikkeling. Maar twee hindernissen voor deze bijdrage blijken, wanneer de criteria van een billijke verdeling (tussen landen en individuen die ervan genieten) en van efficiëntie (wanneer de groei leidt tot milieuschade) niet gerespecteerd worden.

De eerste hindernis op het vlak van een billijke verdeling bijvoorbeeld heeft te maken met de verdeling van de toegang tot consumptie. In 2001 was het gezinsverbruik van het 4de kwartiel van inkomens drie keer groter dan dat van de gezinnen van het 1ste kwartiel van inkomens in 2001. De gezinsinkomens van dat 1ste kwartiel zijn ontoereikend om toegang te krijgen tot de in België gangbare consumptiepatronen. Die huishoudens zijn dus onderhevig aan een armoederisico, wat een druk is op het menselijke kapitaal. Gezinnen maken trouwens meer en meer schulden om hun aankopen te betalen (zie fiche 34 van het IDO-supplement), wat ook de toestand van het economische kapitaal beïnvloedt. De gezinnen van de eerste en tweede kwartielen van inkomens consumeerden in 2001 meer dan hun beschikbaar inkomen toestond, wat niet zo was eind jaren '70<sup>1</sup>.

**Een ecologische  
voetafdruk**

Een tweede hindernis heeft te maken met de milieueffectiviteit van de consumptie. Een nog te weinig gekend aspect van consumptie en van de druk die ze uitoefenen is, bijvoorbeeld, de oppervlakte die nodig is om wat elk individu consumeert te produceren. Die indicator werd de "ecologische voetafdruk"<sup>2</sup> genoemd. Hij meet op een geaggregeerde manier die druk, via het verbruik van de natuurlijke rijkdommen om aan menselijke noden te voldoen<sup>3</sup>. Hij wordt gemeten in globale hectaren.

Volgens berekeningen van het WWF - de meest geciteerde - bedraagt de ecologische voetafdruk op wereldniveau 2,2 hectaren (ha) per persoon. Die van de gemiddelde Belg bedraagt 4,9 ha of 2,2 keer de gemiddelde voetafdruk van een bewoner van de aarde. Die voetafdruk houdt in België verband met verbruikte goederen en diensten, in het bijzonder de voeding, de huisvesting en de mobiliteit, de gezondheidszorg en de ruimte voor afvalstoffen.

---

1. NIS, 2001.

2. Op basis van de werkzaamheden van het WWF over de ecologische voetafdruk.

3. De ecologische voetafdruk is de totale oppervlakte nodig om het voedsel en de vezels te produceren die de inwoners van een land verbruiken, en de afvalverwerking afkomstig van hun energieconsumptie en infrastructuur. Volgens WWF-berekeningen heeft elke mens recht op 1,8 ha.

Figuur 10 in 2.1.1.2 toont de mate aan waarin de ecologische voetafdruk kan verschillen tussen de inwoners van de meest ontwikkelde en andere landen. Het geeft een idee van het verschil in ecologische voetafdruk van de inwoners van die landen omdat de energieconsumptie - die ze voorstelt - deel uitmaakt van de ecologische voetafdruk (verwarming van huisvesting, energie voor transport...)

Dit Rapport analyseert een aantal domeinen van druk, die de voedingspatronen, de huishoudelijke apparaten en de transportwijzen uitoefenen op het menselijke en milieukapitaal. Dat moet een concreter beeld geven van de druk die de sturende krachten van ontwikkeling uitoefenen en de analyse verruimen tot meer dan alleen hun economische aspecten. Die drie domeinen van consumptie werden gekozen op basis van de werkzaamheden over duurzame consumptie van het Europees Milieuagentschap<sup>1</sup>. Dat benadrukt het feit dat de milieueffecten in deze domeinen van consumptie aanzienlijk zijn of snel stijgen. Dit Rapport toont aan dat dat ook geldt voor enkele sociale effecten terzake.

#### ii. Druk van de voedingspatronen



De voedingspatronen in ontwikkelde landen is in de loop van de voorbije 30 jaar sterk gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Stijgende consumptie van gesuikerde dranken in glasverpakking, aluminium en plastic.
- Toenemende consumptie van behandelde, voorgekookte en voorverpakte voedingswaren.
- Groter aandeel van voeding die rijk is aan verzadigde vetten, eenvoudige suikers en zout. Het gaat om voeding met steeds meer smaak, maar ook met een hoge caloriewaarde.
- Onregelmatiger maaltijdenpatroon ten gunste van talrijke tussendoortjes. Die ontregeling komt ten goede aan het verbruik van voorverpakt junk- en fastfood en etenswaren die rijk zijn aan verzadigde vetten, eenvoudige suikers en zout.
- Verminderde consumptie van voedingsmiddelen die aanbevolen zijn voor de gezondheid, zoals fruit en groenten, onder andere door jongeren. De gezondheidsenquête van 1997 heeft aangetoond dat de helft tot twee derde van de Belgen geen twee of meer porties fruit of groenten eet per dag<sup>2</sup>.
- Marktpenetratie van producten van biologische landbouw en *fair trade*. Hun marktaandeel blijft echter marginaal (zie fiche 4 van het IDO-supplement).

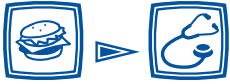
**Voedingspatroon is de voorbije 30 jaar sterk gewijzigd**

Hoewel verscheidene factoren deze veranderingen verklaren, dient de bijzonder belangrijke rol van reclame vermeld te worden. Volgens een analyse in 2005 van Test-Aankoop<sup>3</sup> vertegenwoordigen de reclameboodschappen voor fruit en groenten 3 % van de reclameboodschappen voor voeding op televisie, terwijl 35 % ervan chips, chocoladerepen, fastfood en snoep aanprijzen.

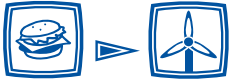
1. EEA, 2005.

2. Académie royale de médecine de Belgique, 2001.

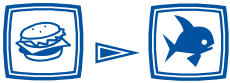
3. Analyse gemaakt van 20 tot 26 september 2004 op alle Belgische zenders (La Une, La Deux, RTL, CLB RTL, AB3, VRT, VTM, VT4 en Kanaal 2). Bonnewyn e.a., 2005.

**DRUK Nr. 6: op de gezondheid**

Deze wijzigingen in de voedingspatronen oefenen een druk uit op de gezondheidstoestand (menselijk kapitaal). De gezondheidsrisico's, zoals te hoge bloeddruk en cholesterol en overgewicht, zijn gecorreleerd met veranderingen in de voedingspatronen. Ze veroorzaken hart- en vaatziekten, diabetes en kanker (zie 2.2.2.2).

**DRUK Nr. 7: op de natuurlijke hulpbronnen**

De voedingspatronen oefenen ook een druk uit op de natuurlijke hulpbronnen. Ze bestaan momenteel voor een groot deel uit vlees en bereid voedsel. De productie daarvan vergt meer energie en landbouwgrondstoffen. Het transport van voeding over lange afstanden is ook energieverwendend (zie 2.2.3.3).

**DRUK Nr. 8: op de biologische diversiteit**

De voedingspatronen leggen ook een druk op de biologische diversiteit. Een beperkt aantal dieren- en plantensoorten dienen tot voeding voor de mens. Die concentratie op enkele soorten schaadt de biologische diversiteit (zie 2.2.4.2).

De doorbraak van de producten uit de biologische landbouw en de eerlijke handel, illustreert de sociale en ecologische bezorgdheid van een deel van de consumenten. Door hun keuze willen die consumenten het aanbod aan producten beïnvloeden, opdat meer rekening zou worden gehouden met de toestand en de diversiteit van het ecologische, menselijke en economische kapitaal. Die groep consumenten is in de minderheid, maar wordt steeds groter.

Voor de toekomst van de voedingspatronen, worden weinig veranderingen verwacht. Volgens de OESO zal de gemiddelde caloriewaarde in de OESO-landen lichtjes blijven toenemen. De bezorgdheid om zijn fitheid zou de consument er toe kunnen aanzetten meer rekening te houden met het suiker- en vetgehalte van zijn voeding. Ze kan de vraag naar bepaalde soorten voeding doen toenemen (vb. biovoeding, voeding rijk aan voedingselementen). De vraag naar goedkope, steeds meer gevarieerde, bereide en voorgekookte voeding, die individueel verpakt is en goedkoop uit verre landen ingevoerd wordt, zou blijven toenemen en een grote druk uitoefenen op het milieu.

**iii. Druk van de huishoudapparaten op het milieukapitaal**

Ook een grote toename van het aantal huishoudapparaten in elk gezin kenmerkt de consumptiepatronen in de ontwikkelde landen: televisietoestellen, DVD's, koelkasten, microgolfovens, keukenrobots, GSM's, computers enzovoort. Sommige toestellen, zoals koelkasten, vindt men in bijna 100 % van de Belgische gezinnen. Toch worden nieuwe aankopen gedaan om een defect toestel te vervangen, om het nieuwste model te kopen of om meermaals hetzelfde toestel te kopen binnen een zelfde gezin (bv. televisie). Voor sommige nieuwe toestellen op de markt (vb. GSM's) groeit de penetratiegraad sterk.

**Sterke groei van het aantal huishoudapparaten**

Het toenemende gebruik van die toestellen verhoogt het energieverbruik en brengen meer afval met zich mee. Het energieverbruik voor de werking van elektrische toestellen en verlichting vertegenwoordigt 12 % van het finale energieverbruik, maar blijft gestaag stijgen (zie fiche 9 van het IDO-supplement). In België zijn tussen 1970 en 2004 de energie-uitgaven van de gezinnen, exclusief verwarming, gestegen met jaarlijks 4,3 % tegen constante prijzen<sup>1</sup>. (De totale gezinsconsumptie is in die periode gestegen met 2,6 % per jaar.)

1. Tussen 1970 en 2004 is dat een groei met 316 %.

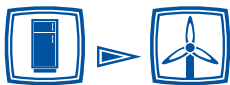


Bij de productie van die toestellen werd grote vooruitgang geboekt op het vlak van de eco-efficiëntie. De energie-efficiëntie van de huishoudapparaten is de voorbije tien jaar bijvoorbeeld toegenomen met een factor 2 tot 3<sup>1</sup>. De toename van het aantal toestellen, hun frequente gebruik en het grotere aantal gezinnen die elk die toestellen bezitten, doen die vooruitgang echter meer dan teniet (zie fiches nr. 2 en 9 van het IDO-supplement).

Een andere verklaring voor die stijging in het energieverbruik is de lage energie-efficiëntie van sommige toestellen, vooral van de goedkoopste. De aankoopprijs van bijvoorbeeld verwarmingstoestellen of elektrische huishoudapparaten is vaak hoger naarmate ze van betere kwaliteit zijn, waaronder energie-efficiënter. De duurste verkochte apparaten, verbruiken in het algemeen minder en gaan langer mee.

De gezinnen met een laag inkomen kunnen, gezien hun budgettaire beperkingen, vaak slechts de goedkoopste en kwalitatief minder goede toestellen kopen. Die verbruiken meer energie en veroorzaken dus een grotere uitstoot van broeikasgassen en vervuilende stoffen, wat een hoge druk uitoefent op de natuurlijke hulpbronnen. Ze kosten meer in gebruik, gezien hun hoge energieverbruik, en gaan minder lang mee dan duurdere toestellen. De energieconsumptie en het tempo waaraan deze toestellen vervangen worden, maken ze duurder dan toestellen van betere kwaliteit. Die keuze weegt dus op de levensstandaard van de armere gezinnen en op de natuurlijke hulpbronnen.

**DRUK Nr. 9: op de natuurlijke hulpbronnen**



De consumptiegewoonten voor huishoudapparaten oefenen dus een druk uit op de natuurlijke hulpbronnen. Het stijgende gebruik van elektrische huishoudtoestellen verhoogt immers het elektriciteitsverbruik. De productie daarvan gebruikt vooral nucleaire of fossiele brandstoffen, die niet-hernieuwbaar zijn en radioactief afval, broeikasgassen of vervuiling produceren. (zie 2.2.3.4)

Het verbruik van die toestellen veroorzaakt ook grote hoeveelheden afval. De afvalproductie door het afdanken van die toestellen groeit nog naarmate de levensduur van die producten verkort. In Europa wordt een PC gemiddeld drie jaar gebruikt. De afvalproductie van elektrische toestellen<sup>2</sup> stijgt jaarlijks met 3 tot 5 %. De verwerking van dat afval is bovendien moeilijk, gezien de diverse materialen waaruit het bestaat (metalen, plastic, glas, toxische stoffen...).

Wat de toekomst betreft, zal de consumptie van elektrische toestellen de volgende jaren blijven toenemen door de verwachte stijging van het aantal gezinnen, gekoppeld aan hun dalende omvang, en de grotere multifunctionaliteit van de woningen. Bijgevolg zouden de energieconsumptie van de gezinnen als gevolg van het gebruik van die toestellen en de productie van elektronisch afval blijven toenemen en grote druk op het milieu blijven uitoefenen.

iv. Druk van het personenvervoer op het economische en het milieukapitaal



In 30 jaar tijd is de mobiliteit van de Belgen aanzienlijk toegenomen: ze verplaatsen zich meer en vooral verder van hun woonplaats, zowel dagelijks als tijdens de weekends en de vakanties. De dagelijkse mobiliteit heeft in de EU in het algemeen een grote toename gekend door de uitzonderlijke groei van de

1. EEA, 2005.  
2. Fototoestellen, GSM's, notebook computers, televisietoestellen en andere kleine elektronische instrumenten. EEA, 2005.

verplaatsingen in de vrije tijd<sup>1, 2</sup> (zie fiche 12 van het IDO-supplement). Volgens een enquête uitgevoerd in 1998/1999 in België<sup>3</sup>, waren de redenen om zich te verplaatsen voor 30 % van de respondenten verbonden aan vrije tijd in brede zin<sup>4</sup> (voor 58 % van de ondervraagden indien boodschappen en shopping ook wordt beschouwd) en voor 23 % verbonden met het werk.

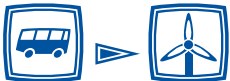
### **Uitzonderlijke groei van de mobiliteit**

Maar de groei van de mobiliteit is vooral het gevolg van de toename van verplaatsingen over lange afstanden, in hoofdzaak voor toeristische doeleinden. Toeristische reizen kregen immers een steeds voornamere plaats in het gezinsbudget van de Belgen. De voortdurende prijsdalingen in de toeristische sector, onder andere door de zeer goedkope tickets bij "low-cost"-luchtvaartmaatschappijen, verklaren mede deze trend<sup>5</sup>.

- In Europa stijgt het jaarlijkse gemiddelde aantal toeristische reizen per persoon, terwijl hun duur afneemt. Voor België tonen de recente statistieken tussen 1998 en 2003 een toename met 6,7 %<sup>6</sup> van de korte vakanties (1 tot 3 nachten) in het buitenland. Maar er is in dezelfde periode ook een toename met 19,7 % van het aantal lange vakanties (4 nachten en meer) in België en in het buitenland.
- Het aandeel van het vliegtuig als vervoermiddel voor het toerisme is in Europa snel gegroeid. Het aandeel van internationaal toeristische vluchten die toekomen in Europa ging van 26 % van het geheel van internationaal toeristisch verkeer dat toekomt in Europa in 1990, naar 36 % in 2000<sup>7</sup>. In vergelijking met de verkeer dat toekomt in Europa met andere transportmiddelen, heeft het aandeel van toekomstige vluchten de snelste stijging gekend. In België is het aantal vliegtrips tussen 2001 en 2002 met 14 % toegenomen, het aantal autoreizen met 17 % en het aantal treinreizen met 5 %.

Die stijging van het aantal reizen en het toenemende gebruik van de wagen en het vliegtuig oefenen druk uit op het economische en het milieukapitaal.

### **DRUK Nr. 10: op de natuurlijke hulpbronnen**



- Druk op het milieukapitaal: ongevallen, het toenemende weg- en luchtvervoer verhoogt het verbruik van fossiele energie, met de bijbehorende uitstoot van broeikasgassen (zie 2.2.3.5). Efficiëntere voertuigen (waarvan het energieverbruik per kilometer in dezelfde periode regelmatig gedaald is) hebben de groei van het energieverbruik van het vervoer slechts kunnen matigen tot 2,3 % per jaar. Andere soorten milieudruk als gevolg van het vervoer zijn: luchtvervuiling (die leidt tot aandoeningen van de luchtwegen) en lawaaihinder (die een stressfactor is en het aantal hartproblemen doet stijgen).

### **DRUK Nr.11: op het fysieke en technologische kapitaal**



- Druk op het economische kapitaal: het stijgend verbruik van de wagen en het vliegtuig oefent een druk uit op het fysieke kapitaal. Om aan deze vraag tegemoet te komen, werden de transportinfrastructuren systematisch, zowel wat betreft de omvang en de kwaliteit, gedurende vele decennia ontwikkeld (zie 2.2.5.1). Dat geldt ook voor de luchthavens. In elk geval groeit het verkeer sneller dan de capaciteit van de infrastructuur, die steeds vaker gesatureerd geraakt.

1. "De invloed van vrije tijd op transport heeft een belangrijker effect dan de woon-werkverplaatsingen" Conférence européenne des ministres des transports, 1998.
2. In Frankrijk bijvoorbeeld, is de mobiliteit verbonden aan vrije tijd de laatste 20 jaar gestegen met 60 %, die verbonden met werk is in deze periode gestegen met 30 %. Potier, 2004.
3. Hubert e.a., 2002.
4. Het gaat om verplaatsingen voor culturele, sportieve, familiale of sociale activiteiten.
5. EEA, 2001.
6. Het aantal korte vakanties in België is daarentegen met 3,5 % gedaald.
7. World Tourism Organisation, 2002 en World Tourism Organisation, 2005.

Volgens het Europees Milieuagentschap (EEA) zou het personenvervoer in de EU-25 tussen 2000 en 2030 met 53 % toenemen of 1,4 % per jaar. Dat zou neerkomen op een relatieve loskoppeling van het BBP en het personenvervoer. Die stijging zou gepaard gaan met een modal shift: het aandeel van de luchtvaart zou oplopen van 5,5 % in 2000 tot 10,5 % in 2030.

Dat vooruitzicht steunt vooral op de verwachte groei van het toerisme. Het luchtvervoer zou sneller en goedkoper worden. Daardoor zou het aantal korte reizen naar verre bestemmingen, zoals Azië of Amerika, toenemen. Voor de andere vervoermiddelen wordt tussen 2000 en 2030 eerder een daling verwacht: het aandeel van de auto zou dalen van 78 % tot 76 % en dat van het openbaar vervoer van 9 % tot 6,5 %.

Zonder een grote technologische doorbraak zou zo'n evolutie de ecologische voetafdruk van de Belgen vergroten. Vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling, die een beperking van de uitstoot van broeikasgassen nastreeft, is de evolutie van het vervoer zorgwekkend.

### 2.1.3 Productiepatronen

Dit hoofdstuk beschrijft vooreerst de determinanten (2.1.3.1) en vervolgens de wijzigingen (2.1.3.2) in de productiepatronen. Het onderzoekt aldus wat die productie tot een sturende kracht van ontwikkeling maakt. Die kracht is in de loop van de voorbije decennia bijzonder snel gewijzigd.

#### **Een nieuw productiemodel**

In de loop van de jaren '60 en '70 was de productie goeddeels gebaseerd op het fordistische model die de massaconsumptie (zie 2.1.2) en massaproductie mogelijk maakte<sup>1</sup>. Ook een nieuw productiemodel beïnvloedt de huidige productiepatronen. Dat nieuwe productiemodel beoogt de rendabiliteit. Dat is niet nieuw, maar dit model kadert binnen een markt met steeds meer concurrentie die in de ontwikkelde landen gekenmerkt wordt door het feit dat de basisbehoeften vrijwel algemeen zijn ingevuld. Om de bedrijfswinsten te verhogen, steunt dit model op een grote flexibiliteit en poogt het de kosten te verlagen door de productenstocks te doen verdwijnen<sup>2</sup>. Het is gebaseerd op het principe *just in time* dat duidt op een productiewijze op bestelling, met levering in zeer korte tijd<sup>3</sup>.

#### **Vrijheid en verantwoordelijkheid**

Ook het type van relaties tussen de producenten<sup>4</sup> (ondernemers en werknemers), en met de actoren buiten de onderneming kenmerkt de productiepatronen. Zij reageren op de gunstige en ongunstige effecten van de productieactiviteiten. "*Het ecologische en sociale belang van industriële economieën valt steeds moeilijker te ontkennen*"<sup>5</sup>. Daarom hebben steeds meer ondernemingen belangstelling voor het concept "maatschappelijk verantwoord ondernemen" en passen dat toe via diverse instrumenten (rapportage voor

1. Het fordistische model steunt op een arbeidsorganisatie met bandwerk, grote hoeveelheden en gestandaardiseerde productie. Ze maakte het mogelijk om massaal goederen en diensten te produceren. Die massaproductie heeft een consumptie gegenereerd door een salaris te geven aan een groeiend aantal individuen en door de prijzen van de producten te beperken.
2. Intermediaire stocks tijdens de productie van goederen en diensten en commerciële stocks tussen het bedrijf en de markt.
3. Janod e.a., 2003.
4. In de werken over duurzame ontwikkeling heeft die term betrekking op alle interne actoren van het bedrijf.
5. "*De ecologische en sociale tol van de industriële economie wordt moeilijk te negeren*". Worldwatch Institute, 2004a: 15. Vertaling FPB.

duurzame ontwikkeling, normen inzake sociaal en ecologisch beheer, dialoog met de verschillende partijen..., zie fiche 5 van het IDO-supplement).

In principe spoort het overheidsbeleid de producent aan of nodigt het hem uit om de milieukosten en sociale kosten te internaliseren om marktverstoringen te voorkomen. In de praktijk zijn deze kosten vaak onduidelijk en hangt hun internalisering af van onderhandelingen over hun aanvaardbaarheid. In die context beschikt de onderneming niet over volledige vrijheid. Haar vrijheid om te ondernemen is echter ook een uitdaging bij de ontwikkeling van een democratie, net zoals de verantwoordelijkheid van een producent voor de impact van zijn productie een sleutel is tot duurzame ontwikkeling.

### **2.1.3.1 Determinanten van de productie**

De productie hangt in hoofdzaak af van economische determinanten. Sommige zijn grotendeels endogeen, zoals de binnenlandse vraag naar goederen en diensten in het beschouwde land. Andere zijn eerder exogeen, zoals de zogeheten mondialisering. Bepaalde determinanten zijn zowel endogeen als exogeen, zoals de productiefactoren, inclusief de financiële activa. De rol van die drie grote productiedeterminanten worden hieronder beschreven.

#### **Kenmerken van de productiefactoren**

De eerste determinanten die essentieel zijn voor de productie zijn de productiefactoren. Om goederen en diensten te produceren doen de bedrijven inderdaad een beroep op menselijke productiefactoren (bv. de arbeidskrachten), milieuproductiefactoren (bv. de natuurlijke hulpbronnen) en economische productiefactoren (bv. de machines). De kenmerken van de productiefactoren (hoeveelheid, kwaliteit, doelmatigheid, geografische spreiding) bepalen de productiemogelijkheden van de bedrijven. Zo kan de beschikbaarheid van hooggeschoolde arbeiders in een bepaalde regio een bedrijf er toe aanzetten zich daar te vestigen. Omgekeerd zal het gebrek aan hooggeschoolden een bedrijf niet aanzetten er zich te vestigen. Hetzelfde geldt voor de kenmerken van de ecologische en economische productiefactoren die de productiekeuzes van de bedrijven beïnvloeden.

De prijzen van de productiefactoren integreren niet altijd alle kenmerken van die factoren. Zij omvatten niet de sociale en ecologische externaliteiten die verband houden met het gebruik van die factoren (bv. sanitaire kosten als gevolg van de waterverontreiniging). Die prijzen kunnen dus de bedrijven er toe bewegen te kiezen voor niet-duurzame productiepatronen. Indien echter de prijzen rekening houden met die externaliteiten, kunnen ze de bedrijven er toe aanzetten zelf te investeren in de bescherming van die factoren om aldus het behoud van hun activiteiten te waarborgen.

De bedrijven moeten over de nodige fondsen beschikken om hun activiteiten te financieren. De beslissingen betreffende de financiering van de productie kunnen een grote rol spelen in de oriëntering van die productie. In het algemeen berusten die beslissingen hoofdzakelijk op de evaluatie van de economische en financiële prestaties. Net als de prijzen van de productiefactoren, integreren de financiële indicatoren niet helemaal de sociale externaliteiten die verband houden met de activiteiten van de ondernemingen. Zo bijvoorbeeld, worden de kosten voor de maatschappij als gevolg van milieuvervuiling of ziekten veroorzaakt door blootstelling aan schadelijke stoffen in bepaalde bedrijven niet volledig geïntegreerd in de totale kosten van die bedrijven. Indien de eco-

nomische resultaten en het financiële rendement die maatschappelijke kosten niet weerspiegelen, kunnen de op die resultaten gebaseerde investeringsbeslissingen niet-duurzame ontwikkelingspatronen aanmoedigen.

**Eisen aan de vraag**

In een markteconomie is de tweede productiedeterminant de vraag naar goederen en diensten. Tijdens de jaren 1970 en '80 hebben de ondernemingen onder impuls van de verzadiging van de vraag naar standaardgoederen, flexibelere productiepatronen ontwikkeld, zodat ze meer gedifferentieerde producten konden aanbieden en zich snel aanpassen aan vraagschommelingen (zie 2.1.3.2). Daardoor konden de ondernemingen enerzijds de vraag stimuleren, onder meer met de ontwikkeling van de marketing<sup>1</sup>, en anderzijds tegemoetkomen aan de steeds meer specifieke en veeleisende vraag van de consumenten, en vooral van de intermediaire consumenten (andere ondernemingen).

**Steeds snellere en talrijkere interacties**

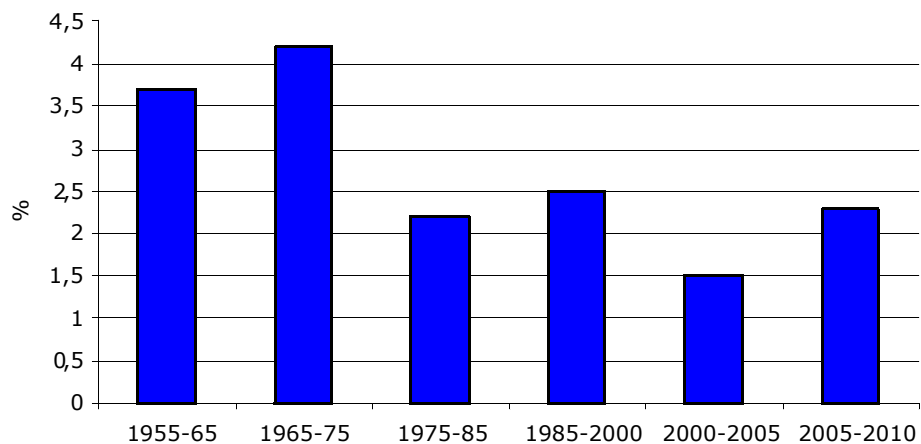
De mondialisering, die de derde determinant vormt, wijzigt het economische landschap waarin de ondernemingen goederen en diensten produceren. De markten waarop de ondernemingen hun producten kunnen afzetten, zijn sterk uitgebreid. Er is dus niet alleen concurrentie met de ondernemingen in de buurlanden, maar ook met die in de verafgelegen landen. Doordat de interacties tussen alle actoren veel sneller verlopen en talrijker zijn, werden de productiesystemen op wereldvlak gemondialiseerd: 65 000 multinationals en 850 000 dochterondernemingen coördineren de globale bevoorradingsketens die de ondernemingen onderling verbinden<sup>2</sup>. Die toenemende onderlinge afhankelijkheid vergroot de concurrentie steeds meer en zet ondernemingen aan om hun productiepatronen aan te passen om hun concurrentiepositie op wereldvlak te handhaven.

**2.1.3.2 Wijziging van de productiepatronen**

**Bijna ononderbroken productiegroei**

Met uitzondering van enkele zeldzame jaren van recessie, heeft België sinds halfweg de 20ste eeuw een bijna ononderbroken productiegroei gekend.

**FIGUUR 12 - Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het BBP in België, 1955-2010**



Bron: Gegevens van 1955 tot 1965: Cassiers (2000) op basis van de gegevens van het NIS en het INR en gegevens 1975-2010: FPB.

1. Marketing kan als volgt worden omschreven: "Het omvat activiteiten zoals verkoopbevordering, reclame en marktonderzoek, d.w.z. alle activiteiten die de verkoop van producten aan de koper bevorderen en organiseren" Macmillan Dictionary of modern economics, 1986. Vertaling FPB.  
 2. Schatting van: Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004.

Globaal is sinds 1955 het reële BBP meer dan verdrievoudigd<sup>1</sup> (zie fiche 3 van het IDO-supplement). De jaarlijkse economische groeivoet is tussen 1955 en 1975 sterk gestegen. Na de eerste olieschok was er een verzwakking. Tegen 2010 verwacht het Federaal Planbureau een gemiddelde jaarlijkse groeivoet van 2,3 %.

### Een fenomeen van desindustrialisatie

Die groei gaat gepaard met een structuurwijziging van de Belgische economie. Sinds halfweg de jaren '80 is er een desindustrialisering van de Belgische economie merkbaar. Ondanks een voortdurende stijging van de toegevoegde waarde van de verwerkende nijverheid, is er een structurele daling van het aandeel van de verwerkende nijverheid in het BBP en van het aandeel van de werkgelegenheid in die sector. Die wijziging kwam er in de vorm van een tertiërisering. Het aandeel van de toegevoegde waarde van de verwerkende nijverheid is gedaald van 30,5 % in 1970 tot 17,5 % in 2004. Het aandeel van de diensten is gestegen van 52,2 % in 1970 tot 73,0 % in 2004<sup>2</sup>. De verwerkende nijverheid kent sinds 1980 een duidelijk verlies aan werkgelegenheid, terwijl er in de dienstensector netto banen bijkomen.

Die structuurwijziging van de economie, gekoppeld aan de technische vooruitgang, heeft geleid tot een lagere energie-intensiteit van de Belgische economie tussen 1970 en 2003 (zie fiche 11 van het IDO-supplement). Dat wil zeggen dat om hetzelfde goed of dezelfde dienst te produceren, er steeds minder energie wordt gebruikt. Aangezien de totale hoeveelheid geproduceerde goederen en diensten sneller is gestegen dan de besparingen op elk van die producten, is het gemiddeld verbruik primaire energie in België gemiddeld blijven stijgen met 1 % per jaar tussen 1970 en 2003.

Die ontwikkeling toont aan dat het gebruik van de productiefactoren varieert naargelang van de productiepatronen. De productie oefent op die manier een kwantitatieve maar ook kwalitatieve druk uit op de verschillende kapitalen (bv. werkomstandigheden, effecten van de productie op de omgeving, slijtage van de machines). Die druk wijzigt de toestand van het menselijk, ecologisch en economisch kapitaal. Dat onderdeel verduidelijkt de oorsprong van die domeinen van druk, die onderzocht worden in het volgende hoofdstuk. Het onderscheidt de druk als gevolg van de productontwikkeling of de inhoud van de productie (i) en die als gevolg van de productieorganisatie of de productiewijze (ii).

#### i. Druk van de productontwikkeling



Dit punt beschrijft vier kenmerken van productontwikkeling en een bepaalde druk die daaruit voortvloeit. Die kenmerken zijn: veelvuldige differentiatie en vernieuwing van de producten, de productie op basis van biologische diversiteit, de groeiende penetratie van scheikundige producten en de klemtoon op onderzoek en ontwikkeling toegespitst op economisch rendabele producten.

### Veelvuldige differentiatie en vernieuwing van de producten

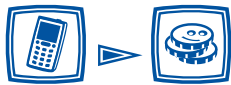
Om beter te beantwoorden aan de behoeften van hun klanten en om hun winsten te vergroten, lanceren de ondernemingen steeds meer verscheiden en aantrekkelijkere goederen en diensten. De concurrentiestrijd verkort ook

1. Cassiers, 2000.  
2. Gegevens van het FPB. Merk op dat het steeds moeilijker wordt de verwerkende nijverheid en bepaalde diensten duidelijk van elkaar te onderscheiden. Er bestaat immers "een steeds grotere complementariteit tussen de verwerkende nijverheid en bepaalde diensten, zoals logistiek, communicatie, handel, dienstverlening aan de ondernemingen, waarvan de activiteit ten minste gedeeltelijk aan de productie van industriële goederen gekoppeld is", Bogaert e.a., 2004.

steeds de levensduur ervan, vanwege de technologische vooruitgang waardoor de producten snel verouderen en via prijsdalingen. Zo introduceren ondernemingen regelmatig nieuwe modellen (bv. voertuigen) of voegen ze nieuwe kenmerken toe aan bestaande goederen (bv. draagbare telefoons, verpakking).

Die strategie gaat gepaard met marketingstrategieën<sup>1</sup> die informeren en stimuleren om gecommmercialiseerde producten te kopen. Marketing en reclame zijn krachtige instrumenten om te informeren over wat er beschikbaar is, maar ook sociale overredingsinstrumenten om de consumptie aan te moedigen<sup>2</sup>. En reclame helpt het systeem van massaconsumptie en -productie, dat een geprogrammeerde veroudering en een zeer hoge rotatiegraad van de producten impliceert, te bestendigen<sup>3</sup>.

**DRUK Nr. 12 op de levensstandaard**



De veelvuldige differentiatie en vernieuwing van producten zorgen voor druk op de bestaansmiddelen. Die veranderingen zetten aan tot het aannemen van nieuwe consumptie- en productienormen die de maatschappelijke gangbare normen terzake veranderen. Het is mogelijk dat de noden van de consument beter ingevuld worden. Maar het kan ook gebeuren dat het door de evolutie van de productie niet meer mogelijk is om een behoefte te bevredigen zoals voorheen, of dat nieuwe behoeften gecreëerd of aangesproken worden. Hoewel deze evolutie als een weldaad ontvangen kan worden, kan ze consumenten ook aanzetten tot het aangaan van schulden om aan de nieuwe consumptienorm te voldoen. Ze kan ook de uitsluiting vergroten van wie niet de middelen heeft om er aan mee te doen (zie 2.2.1.5).

Die veranderingen in de productontwikkeling oefenen ook een druk uit op de natuurlijke hulpbronnen. Gelet op de technologische vooruitgang inzake energieverbruik van de producten kan het leefmilieu baat hebben bij het veelvuldige aanbod van nieuwe producten. Het kan consumenten er immers toe aanzetten energievervlindende goederen te vervangen door producten die beter doen op dat vlak (bv. vaatwasmachine, wagen). Dat vergroot de hoeveelheid afval wel aanzienlijk. Bovendien heeft de diversificatie van producten ook geleid tot een aanbod van wegwerpartikelen (bv. vochtige doekjes voor baby's en fototoestellen). De afvalproductie vormt een belangrijk probleem van lucht- en bodemvervuiling.

**Producten ontwikkeld dankzij biologische diversiteit**

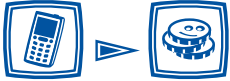
In sommige sectoren zoals de farmaceutica, de biotechnologie, de cosmetica en de landbouw worden complexe producten ontwikkeld dankzij planten, dieren, bacteriën enzovoort. Die zijn afhankelijk van de biologische diversiteit, met inbegrip van genetische bronnen. In 1997 was 42 % van de 25 meest verkochte geneesmiddelen ter wereld afgeleid van natuurlijke hulpbronnen<sup>4</sup>. Van de kankerbestrijdende en infectiewerende producten die tussen 1989 en 1995 werden ontwikkeld, zijn 60 % van natuurlijke oorsprong<sup>5</sup>.

Die sectoren kennen gemiddeld een grote economische groei en genereren hoge inkomsten. De jaarlijkse marktwaarde van de producten die afgeleid zijn van genetische bronnen wordt bijvoorbeeld geraamd tussen 500 en

1. Geheel van gecoördineerde acties die bijdragen tot de ontwikkeling van de verkoop van een product of een dienst (kwantiteit en kwaliteit van de producten, publiciteit, marktstudies enz.).  
 2. "De handelingen van de marketing en de reclame dienen als krachtig instrument van informatie over wat beschikbaar is, maar ook als instrument van sociale overtuiging om consumptie aan te moedigen". UNEP, 1997. Vertaling FPB.  
 3. Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs of Austria, 1998: 81.  
 4. WRI, 2000.  
 5. Dutfield, 2004.

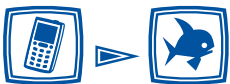
800 miljard USD, dus heel wat hoger dan het Belgische BBP (301,9 miljard USD in 2003). Die producten dragen bij tot de ontwikkeling en beantwoorden aan de noden van de consument. Daar ze een deel van hun productiefactoren putten uit biologische diversiteit en zich inspireren op traditionele kennis, leggen de ondernemingen in deze sectoren echter ook een druk op het menselijke en het milieukapitaal.

**Druk Nr. 13 op de levensstandaard**



De ondernemingen in die sectoren ontnemen de bevolking, die beschikt over traditionele kennis, een essentiële hulpbron voor hun ontwikkeling: hun kennis met betrekking tot het gebruik van planten en dieren. Die kennis dient immers enerzijds om zich te verzorgen en om hun voedselveiligheid te verzekeren. Anderzijds is ze een mogelijke bron van inkomsten want vele geneesmiddelen stammen af van deze traditionele kennis. De bedrijven die deze kennis eenzijdig uitbuiten, oefenen aldus een sociale druk uit op de levensstandaard van deze bevolking (zie 2.2.1.5.).

**Druk Nr. 15 op de biologische diversiteit**



Ze beschadigen de biologische diversiteit door planten- en diersoorten weg te nemen bij de bioprospecties die ze uitvoeren. Onderzoeken daarover tonen dat mondiaal het gebruik van genetische hulpbronnen in een marktproces afbreuk doet aan de biologische diversiteit<sup>1</sup>. Die druk en zijn impact op het milieukapitaal zijn verder beschreven in 2.2.4.3.

De complexiteit van de producten verhoogt ook met de technologische ontwikkeling. Voor een consumptiegoed wordt steeds vaker beroep gedaan op verschillende technologie (pneumatiek, hydraulica, informatica enz.). Het bestaat ook uit steeds meer verscheiden materialen (staal, aluminium, composieten, verschillende soorten plastic)<sup>2</sup>.

Het Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het Werk (OSHA) schat dat er wereldwijd omtrent 16 miljoen verschillende chemische substanties<sup>3</sup> zijn<sup>4</sup>. Van de 100 195 geregistreerde chemische substanties op de EU-markt worden er 30 000 gebruikt op arbeidsplaatsen (ateliers, kapperszaken, kantoren enz.) en worden er 10 000 verkocht in hoeveelheden van meer dan 10 ton<sup>5</sup>. De chemie is de derde sector in Europa.

Die chemische substanties zijn alomtegenwoordig, onder andere in consumptiegoederen. De productie ervan heeft geleid tot aanzienlijke technologische vooruitgang en sterk bijgedragen tot de verhoging van de levenskwaliteit (bv. synthetische aspirine en insuline, materiaal met opmerkelijke eigenschappen).

**DRUK Nr. 14: op de gezondheid**



Het behandelen van en de blootstelling aan chemische stoffen kan echter een negatieve druk uitoefenen op de menselijke gezondheid, door een gebrek aan voorzorg (ongevallen, vervuiling...<sup>6</sup>). Die druk gaat iedereen aan, maar vooral werknemers die er op het werk aan blootstaan. In Europa zijn 96 % van de ondernemingen (zo'n 36 000) kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's), die voor het merendeel weinig of geen toxicologische ervaring hebben. Dat

---

1. Gupta, 2004.  
 2. Coué, 2003.  
 3. Inclusief producten uit de chemische nijverheid.  
 4. OSHA, 2003.  
 5. EC, 2001b.  
 6. Zuinen e.a., 2005: 61.



verhoogt de risico's voor werknemers. Onder andere kankers komen voort uit het behandelen van en de blootstelling aan chemische stoffen (zie 2.2.2.3).

De complexiteit van talrijke producten oefent ook druk uit op het milieu tijdens de productie- en de afvalverwerkingsfasen. De jaarlijkse productie van gevaarlijk afval voor de mens en zijn omgeving vertegenwoordigt internationaal 16 % van de productie van industrieel afval. De productie van gevaarlijk afval in Europa wordt geraamd op 35 tot 45 miljoen ton<sup>1</sup>.

**Onderzoek en ontwikkeling voor economisch rendabele productie**

De grote concurrentie en de algemene bevrediging van de basisbehoeften, zet de ondernemingen ertoe aan veel te investeren in onderzoek en ontwikkeling (o&o) voor nieuwe producten. Die stijging van de o&o-uitgaven gaat gepaard met de specialisatie van de ondernemingen in hoogintellectuele producten in de meer ontwikkelde landen, zelfs ook in bepaalde landen in ontwikkeling (zie druk van de productieorganisatie). De toenemende privatisering van de o&o-activiteiten tijdens de voorbije 20 jaar versterkt die evolutie<sup>2</sup>. In België zijn in de periode 1980-2001 de o&o-uitgaven van de privé-sector ongeveer verdubbeld in vergelijking met het onderzoek gefinancierd door de overheid (zie ook fiche 39 van het ido-supplement).

**DRUK Nr. 16: op het fysieke en technologische kapitaal**



Dankzij die druk op de huidige productiepatronen kan grote technologische vooruitgang worden geboekt om economische, sociale en milieuproblemen op te lossen. Gezien het stijgende aandeel van o&o dat de privé-sector financiert, bestaat het risico dat o&o veeleer vanuit financiële overwegingen op korte en middellange termijn (maximale winst) worden uitgevoerd dan door overwegingen van algemeen belang (bevrediging van de menselijke basisbehoeften) of vanuit een langetermijnvisie op maatschappelijke kosten en het voorzorgsbeginsel.

Het is in die context dat onder andere het vraagstuk van het brevetteren van genen gesteld wordt. Die kent in de meer ontwikkelde landen een snelle groei. Ook in die context, beïnvloeden het huidige kosten- en prijsniveau van de natuurlijke hulpbronnen (externaliteiten niet inbegrepen) die gebruikt worden in het productieproces en voor de producten, deels de o&o-activiteiten. Inzake energie verklaart dat de geringe o&o-uitgaven van de privé-sector voor hernieuwbare energie, waarvan de productiekosten hoog oplopen. Ook de grootte en de solvabiliteit van de markten waarop de ondernemingen hun producten afzetten, sturen de o&o-activiteiten. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom o&o op het gebied van geneesmiddelen in de privé-sector meer gericht is op de ziekten die een groot deel van de bevolking in de meer ontwikkelde landen treffen, dan op ziekten in ontwikkelingslanden of zeldzame ziekten. Slechts 0,2 % van de internationale o&o-activiteiten rond gezondheid hebben betrekking op pneumonie, uitdrogingsziekten en tuberculose, terwijl die aandoeningen wereldwijd 18 % van de ziekten vertegenwoordigen.

ii. Druk van de productieorganisatie, met inbegrip van goederenvervoer

Hierna worden twee grote kenmerken van de productieorganisatie beschreven: de organisatie van de functies en de arbeid en de ondernemingsstructuur.



1. EEA, 1995.  
2. UNDP, 1999.

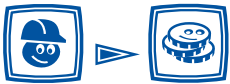
## Organisatie van de functies en van de arbeid

De concurrentiedruk en de ontwikkeling van de industriële automatisering en nieuwe informatie- en communicatietechnologie hebben de productieprocessen en de industriële organisatie gewijzigd. De bedrijven hebben geleidelijk de verscheidene functies die leiden tot een nieuw product geïntegreerd (concept, marketing, productie, commercialisering enz.) en werken tegelijk aan die verscheidene functies bij de totstandkoming van een product. Ze hebben industriële en organisatorische technieken ontwikkeld die het mogelijk maken snel de productie-instrumenten te wijzigen en dus vlug verschillende kleine series van producten te produceren.

Om de functies te integreren en *just in time* te werken, organiseren de bedrijven het werk in ploegverband. Die ploegen moeten in staat zijn gezwind te reageren op de resultaten van het werk van andere ploegen en er zich even snel aan aanpassen. De veelvuldige wijzigingen van het productieapparaat zijn kenmerkend voor de voortdurende wijziging en reorganisatie van het beroepsleven. Dat vergt heel polyvalente werknemers die over een groot aanpassingsvermogen beschikken.

Die arbeidsorganisatie verhoogt de verantwoordelijkheid van de werknemers en hun productieritme. Ze vergt ook een grotere flexibiliteit in het gebruik van de menselijke hulpbronnen. Bijgevolg werden nieuwe vormen van werkgelegenheid ontwikkeld, vaak atypische contracten genoemd, om zich beter aan te passen aan de productiebehoeften. Het gaat onder andere om contracten van bepaalde duur, deeltijdse contracten, stages, onderaanneming, uitbesteding van een functie of een dienst en interimbanen.

### DRUK Nr. 17: op de levensstandaard



Die wijzigingen in de organisatie van de functies en de arbeid verhogen de druk op de levensstandaard van werknemers: lagere werkzekerheid, druk op de lonen enz. Technologie vermindert ook het aantal laaggeschoolde arbeiders die nodig zijn, maar vergen wel meer bekwame mensen om die technologie te beheersen en te ontwikkelen. Die tendens heeft ook gevolgen voor de levensstandaard van de verscheidene categorieën van werknemers.

### DRUK Nr. 18: op de gezondheid



Die wijzigingen verhogen de druk op de gezondheid van de werknemers: fysieke en psychologische stress, minder informatie en preventie met meer werkongevallen tot gevolg<sup>1</sup>, slechtere arbeidsomstandigheden enzovoort.

### Ondernemingsstructuur

Om hun marktaandeel te vergroten en hun kosten te beperken, vervaardigen ondernemingen overal ter wereld hun producten of laten dat doen. Hierdoor ontstaan multinationals met dochterondernemingen in tal van landen. Ook neemt het aantal opdrachtgevende ondernemingen toe, die een beroep doen op leveranciers in meerdere landen. Ondernemingen reduceren de kosten ook door massaal over te schakelen op een systeem van *just in time*. Dat vermindert de voorraden en de kosten, maar het verhoogt ook het aantal leveringen.

De ondernemingen specialiseren zich in hun kernactiviteit en besteden de functies die daar niet toe behoren, uit. In de meer ontwikkelde landen specialiseren

1. De Europese Stichting voor de Verbetering van de Leef- en Werkomstandigheden merkt in dat verband het volgende op: "vele elementen wijzen erop dat de tijdelijke werknemers de onzekere arbeidsvoorwaarden werkelijk ervaren die door het onzekere karakter van hun arbeidsovereenkomst, de dubbele verantwoordelijkheid inzake gezondheid en veiligheid die op het agentschap en het cliëntbedrijf rusten en door de permanente verandering van de arbeidsplaats" Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2002: 59. Vertaling FPB.

ze zich in hoogintellectuele functies (onderzoeksfuncties, ontwerp en industrialisering). De functies die minder kwalificaties vergen, worden uitbesteed naar lagelonenlanden. Ze hergroeperen ook hun activiteiten in een beperkt aantal sites om hun kosten te verminderen (rationalisatieproces) en organiseren zich in multinationale netwerken<sup>1</sup>.

Die veranderingen vertalen zich door delokaliseringbewegingen. Die delokaliseringen kunnen ofwel betrekking hebben op traditionele activiteiten zoals textiel of kleding, ofwel meer recent activiteiten inzake dienstverlening aan de klanten<sup>2</sup>. Hoewel deze delokaliseringen tot nu toe vrij beperkt zijn gebleven en van en naar andere EU-landen plaatsvonden, zoals een studie van het Federaal Planbureau<sup>3</sup> aantoont, worden die als negatief ervaren omdat ze een verlies van arbeidsplaatsen met zich meebrengen. Delokaliseringen moeten echter beschouwd worden als een element van industriële dynamiek die in vele gevallen een gunstigenetto invloed heeft op de productie in België.

Echter het geheel van deze transformaties, in het bijzonder de internalisatie van de productie, verhoogt het volume van goederenvervoer. In de EU, steeg het goederenvervoer met 2,5 % per jaar tussen 1980 en 1999, wat een hogere groei is als deze van het BBP gedurende dezelfde periode<sup>4</sup>.

**DRUK Nr. 19: op de natuurlijke hulpbronnen**



Die wijzigingen in de ondernemingsstructuur oefenen druk uit op de natuurlijke hulpbronnen, vooral onder invloed van het snel groeiende goederenvervoer. Dat veroorzaakt uitstoot van broeikasgassen en vervuiling. Bovendien oefent de concurrentie in de sector zo'n druk uit op de arbeidsomstandigheden dat vrachtwagenbestuurders en andere weggebruikers in gevaar worden gebracht.

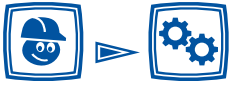
Die wijzigingen oefenen ook druk uit op het menselijke kapitaal: vraag naar steeds beter geschoold personeel, kleinere vraag naar minder geschoold personeel en kleinere arbeidsvraag in de ondernemingen die delokaliseren. Die druk heeft een invloed op de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad van de bevolking in landen zoals België (zie fiches nr. 24 en 25 van het IDO-supplement).

Tegelijk worden door het beroep op onderaannemers en op leveranciers uit ontwikkelingslanden bepaalde soorten druk op die landen afgewenteld. Die druk is positief indien ze leiden tot een waardig werk en inkomens aan werknemers uit ontwikkelingslanden. Maar indien de opdrachtgevende ondernemingen een aanzienlijke daling van de kostprijs en steeds kortere productietermijnen eisen (gekoppeld aan de snelle hernieuwing van goederen op de markt), dan weegt dat ook op de arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden.

De transformaties in de structuur van ondernemingen hebben de vraag naar goederenvervoer de laatste decennia snel doen toenemen. Tegelijk verhoogde ook de vraag naar reizigersvervoer voortdurend (zie druk 11). Om aan die vraag naar transport te voldoen werd steeds meer infrastructuur aangelegd. Het gaat vooral om havens, het wegennet en recenter luchthavens, voor het goederenvervoer door de lucht. Het spoor- en waterwegennet is daarentegen relatief stabiel gebleven omdat de matige flexibiliteit van die vervoermiddelen weinig tegemoet komt aan de nieuwe eisen van ondernemingen en individuen.

1. Federaal Planbureau, 2000.  
 2. World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004.  
 3. Federaal Planbureau, 2000.  
 4. EEA, 2001.

**Druk Nr. 20:  
op het fysieke en  
technologische  
kapitaal**



De snelle verhoging van het goederenvervoer oefent een druk uit op het fysieke kapitaal. Om tegemoet te komen aan de expanderende vraag, zijn haven-, wegen-, en luchthaveninfrastructuur sinds decennia steeds in kwaliteit en kwantiteit gegroeid (2.2.5.1). Toch is de groei van het verkeer groter dan die van capaciteit van de infrastructuur, die steeds vaker verzadigd is (zie 2.2.5.2).

### 2.1.4 Synthese van de druk uitgeoefend door de sturende krachten

Dit hoofdstuk stelde 20 domeinen van druk voor, uitgaand van de sturende krachten demografie, de consumptie en de productie. Hun rol als motor werd geïdentificeerd voor een aantal veranderingen die werden waargenomen in de huidige ontwikkeling. De transformaties die ze teweegbrachten zijn kort beschreven.

Vijf domeinen van druk komen voort uit de demografische structuur, (nr. 1 tot 5), zes zijn afkomstig van de consumptiepatronen (nr. 6 tot 11) en negen komen voort uit de productiepatronen (nr. 12 tot 20).

- **Nr. 1 en 2:** Druk van de bevolkingsgroei op de levensstandaard en op de natuurlijke hulpbronnen.
- **Nr. 3:** Druk van de familiale veranderingen op de levensstandaard.
- **Nr. 4 en 5:** Druk van de veroudering op de levensstandaard en op het financiële patrimonium.
- **Nr. 6, 7 en 8:** Druk van de voedingspatronen op de gezondheid, de natuurlijke hulpbronnen en de biologische diversiteit.
- **Nr. 9:** Druk van de huishoudapparaten op de natuurlijke hulpbronnen.
- **Nr. 10 en 11:** Druk van het personenvervoer op de natuurlijke hulpbronnen, het fysieke en technologische kapitaal.
- **Nr. 12, 13, 14, 15 en 16:** Druk van de productontwikkeling op de levensstandaard (12 en 13), de gezondheid, de biologische diversiteit en op het fysieke en technologische kapitaal.
- **Nr. 17, 18, 19 en 20:** Druk van de productieorganisatie - inclusief het goederenvervoer - op de levensstandaard, de gezondheid, de natuurlijke hulpbronnen en op het fysieke en technologische kapitaal.
















Deze lijst heeft niet de ambitie exhaustief te zijn, gezien vele andere domeinen van druk bestaan dan de twintig hierboven. Elk daarvan heeft gunstige effecten, want ze beantwoorden een vraag waarmee de mens zijn behoeften tracht te bevredigen. Maar er bestaan vanzelfsprekend andere vraag en andere behoeften.

De 20 domeinen van druk tussen de sturende krachten en de voorraden economisch, menselijk en milieukapitaal, kunnen op twee manieren bekeken worden: vanuit de sturende krachten en vanuit de kapitalen waarop ze uitgeoefend worden. De druk verandert immers de toestand van het economische, menselijke en milieukapitaal, zoals de onderstaande tabel weergeeft. Ze geeft weer van welke sturende kracht de druk uitgaat en op welk kapitaal en subkapitaal hij ligt. Bijvoorbeeld, druk 6 komt van de voedingspatronen (of breder,

van de consumptiepatronen) en hij ligt op de gezondheid (of breder, het menselijke kapitaal).

Bepaalde vakken in de matrix stemmen overeen met vraagstukken die de wetenschap reeds onderzocht heeft. Een eerste voorbeeld is die van de vraagstukken verbonden aan veroudering in de sociale wetenschappen. Een ander voorbeeld zijn de onderzoeken die in de context van duurzame ontwikkeling gevoerd worden naar de druk die de productiepatronen uitoefenen op het leefmilieu. In andere vakken van de tabel zijn de verbanden tussen de sturende krachten van ontwikkeling en hun effecten op de kapitalen minder onderzocht. Dat is onder andere zo, voor de effecten van consumptie op de gezondheid of de effecten van de demografische structuur op het milieukapitaal.

**FIGUUR 13 - Matrix met druk van de sturende krachten op de kapitalen**

		Menselijk kapitaal		Milieukapitaal		Economisch kapitaal	
Demografische structuur	 Globale demografie	Nr 1		Nr 2			
	 Familiale wijziging	Nr 3					
	 Veroudering	Nr 4					Nr 5
Consumptiewijzen	 Voedingspatronen		Nr 6	Nr 7	Nr 8		
	 Huishoudapparaten			Nr 9			
	 Vervoerswijzen			Nr 10		Nr 11	
Productiewijzen	 Productontwikkeling	Nr 12 Nr 13	Nr 14		Nr 15	Nr 16	
	 Productieorganisatie	Nr 17	Nr 18	Nr 19		Nr 20	
<b>Druk van sturende krachten</b>  <b>op de kapitalen</b>		 Levensstandaard	 Gezondheid	 Natuurlijke hulpbronnen	 Biologische diversiteit	 Fysiek kapitaal & technologie	 Financieel patrimonium

De problemen die eventueel in andere zones gesteld worden, vooral als ze slechts beetje bij beetje aan de oppervlakte komen, kunnen nochtans een ernstige belemmering zijn voor een duurzame ontwikkeling.

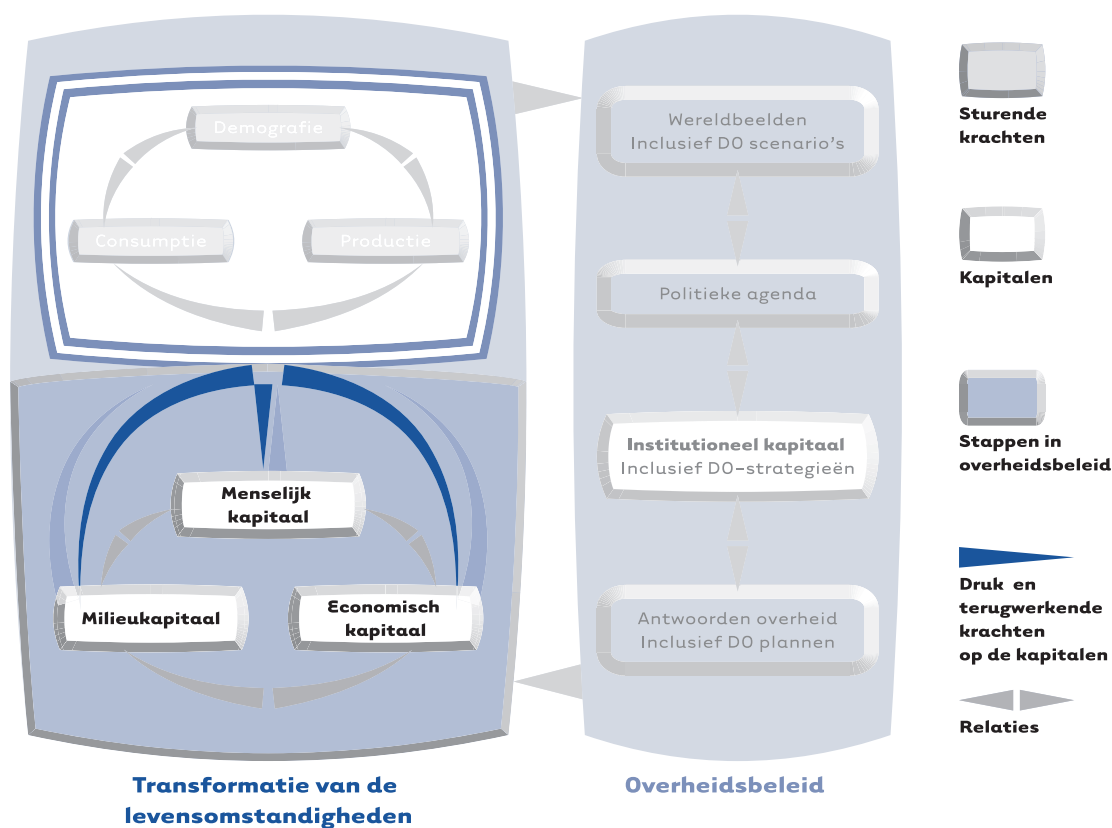
Om te weten of dat het geval is voor de 20 domeinen van druk die in dit hoofdstuk geïdentificeerd zijn, is hun verband met de basiskapitalen van ontwikkeling onderzocht in het volgende hoofdstuk. Dat onderzoek is per kapitaal gestructureerd. Die structuur stemt overeen met de volgorde van de kolommen hierboven. De beschrijving van de 20 domeinen van druk licht de relaties toe tussen de menselijke activiteiten en de toestand van de kapitalen waar ontwikkeling op steunt. Ze laten toe bepaalde evoluties beter te begrijpen, om ze beter te beheren in een aanpak van duurzame ontwikkeling.

## 2.2 Druk op de kapitalen

### Een toepassing van TransGovern

Dit tweede hoofdstuk van het deel 2 brengt informatie samen over de basiskapitalen van ontwikkeling en de druk erop. Die staan links in het model. Het rangschikt de informatie naar de kapitalen die onder druk staan.

**FIGUUR 14 - TransGovern-model: druk op de kapitalen**



Deze invloeden van sturende krachten (demografie, consumptie en productie) op de kapitalen zijn op verscheidene manieren omschreven, van heel concreet (het meten van de kracht per eenheid van het getroffen kapitaal) tot heel abstract (aanhoudende actie die de evolutie van het kapitaal oriënteert). De woorden "druk van menselijke oorsprong" of "van antropogene oorsprong" zijn vaak gebruikt om er aan te herinneren dat het om fenomenen gaat die een gevolg zijn van menselijk handelen en niet van het lot.

Deze informatie heeft betrekking op de 20 domeinen van druk, die van menselijke oorsprong zijn, op de maatschappij, het leefmilieu en de economie, zoals verduidelijkt in het eerste hoofdstuk. Die 20 domeinen van druk werden aan het einde van hoofdstuk 2.1 in een tabel geklasseerd. Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens, de kolommen van de tabel afdalend, de negen domeinen van druk op het menselijke kapitaal (2.2.1 voor de levensstandaard en 2.2.2 voor de gezondheid), de zeven domeinen van druk op het milieukapitaal (2.2.3 voor natuurlijke hulpbronnen en 2.2.4 voor de biologische diversiteit) en de vier domeinen van druk op het economische kapitaal (2.2.5 op het fysieke en technologische kapitaal en 2.2.6 op het financiële patrimonium).

Het eerste hoofdstuk van deel 3, dat over het beleid en de strategieën gaat, onderzoekt hoe een druk gewijzigd kan worden. Hij kan onder andere evolueren onder invloed van het gevoerde beleid voor de sturende kracht die aan de basis ligt of voor het kapitaal dat onder druk staat.

## 2.2.1 Levensstandaard: toestand en druk

Het eerste onderdeel beschrijft in grote lijnen de toestand en evolutie van de levensstandaard. De volgende onderdelen leggen uit hoe de sturende krachten, voor de vraagstukken van dit Rapport, een druk zetten op deze toestand en hun toestand beïnvloeden.

### 2.2.1.1 Toestand en evolutie van het kapitaal



Zoals toegelicht in deel 1.2 maakt de levensstandaard van een bevolkingsgroep deel uit van het menselijke kapitaal. De levensstandaard wordt gedefinieerd als het materiële welzijn van een individu of een huishouden. Die abstracte definitie is op een meer concrete manier geformuleerd in artikel 25 van de Universele verklaring van de Rechten van de Mens<sup>1</sup>, die de Algemene Vergadering van de VN op 10 december 1948 aannam. Dat artikel luidt: "Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten".

### Levensstandaard en armoede

De definitie van armoede is nauw verbonden met deze component van menselijk kapitaal. Armoede is gekenmerkt door een levensstandaard die onvoldoende is om een individu te laten overleven (absolute armoede) en/of

1. UVRM, 1948.

onvoldoende om een maatschappelijk aanvaarde levensstandaard toe te laten (relatieve armoede). In dit rapport is armoede gedefinieerd als een geheel aan sociale uitsluitingen op verscheidene domeinen van het individuele of het maatschappelijke leven die de minstbedeelden verhinderen om een levenswijze aan te nemen die algemeen aanvaard is in de maatschappij<sup>1</sup>. Merk op dat de levensstandaard van een persoon en de mate waarin hij aansluiting kan vinden bij de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen ook beïnvloed worden door de andere subkapitalen zoals vermeld in het TransGovern-model. Dat zijn gezondheid en kennis (menselijk kapitaal), natuurlijke hulpbronnen en biologische diversiteit (milieukapitaal) en ten slotte uitrustingen en technologie en het financiële patrimonium (economisch kapitaal). Zijn levensstandaard kan verbeteren in mate dat hij toegang heeft tot die subkapitalen, van de baten ervan kan genieten en zich kan beschermen tegen eventuele negatieve gevolgen ervan.

### ***Uitbanning van de armoede op nationaal en internationaal niveau***

In de loop van de jaren '90 groeide het bewustzijn van het gevaar voor een ont koppeling tussen economische groei en toename van de levensstandaard. Dat maakte armoedebestrijding een van de prioriteiten voor het overheidsbeleid op mondiaal en op nationaal vlak. Ook zijn vragen gesteld over de zwakte van de minst ontwikkelde landen en de juiste verdeling van de voordelen van mondialisering. Maar al die landen blijven getroffen door de moeilijkheid om de meervoudige kwetsbaarheid van armen en uitgeslotenen aan te pakken. Die kwetsbaarheid is economisch van aard (bv. gebrek aan werk en inkomen), sociaal (bv. gebrek aan sociale bescherming of onderwijs), ecologisch (bv. afval, luchtvervuiling) of politiek (rechten van minderheden). De integratie in het nationale beleid van de strijd tegen uitsluiting, wordt nog bemoeilijkt doordat arme bevolkingsgroepen dubbel getroffen zijn: zowel door uitsluiting in eigen land als door de ongelijkheid tussen landen en continenten.

### ***Armoede in de ontwikkelingslanden***

Rond de eeuwwisseling zijn de levensstandaarden van de wereldbevolking gekenmerkt door sociale breuklijnen waardoor bevolkingsgroepen van uiteenlopende omvang in ernstige crisis verkeren. De positieve algemene balans van sommige regio's, zoals Azië, heeft niet verhinderd dat vele landen in absolute armoede en in de marge van de mondiale economische groei blijven. (zie fiche 23 van het IDO-supplement).

### ***Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (de MDO)***

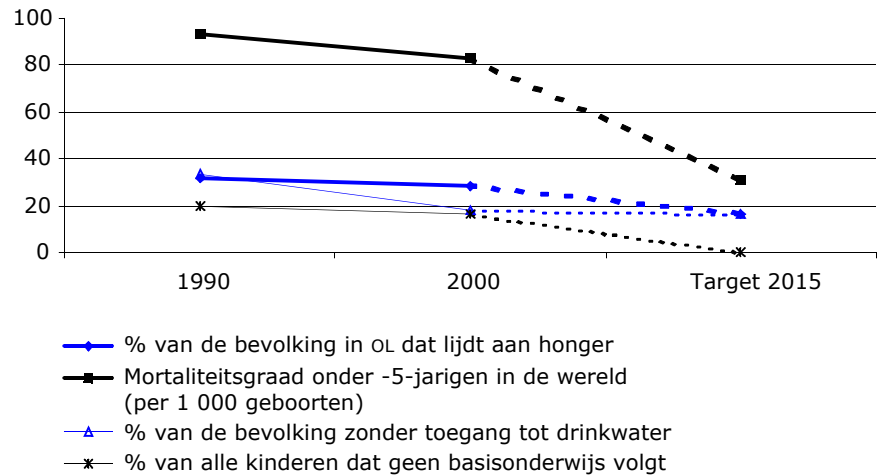
Daarom hebben de VN doelstellingen inzake ontwikkeling goedgekeurd met name de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (de MDO)<sup>2</sup>. De MDO trachten het begrip welzijn te concretiseren, onder andere door vooruitgang te boeken op het gebied van: de uitroeiing van de uiterste monetaire armoede en de honger (MDO 1), een volledig basisonderwijs voor iedereen (MDO 2), de gezondheidszorg, zoals de vermindering van het sterftcijfer bij kinderen jonger dan vijf (MDO 4) en toegang tot het drinkwater (MDO 7). Voor verschillende van die MDO's, werden becijferde doelstellingen vastgelegd, die in 2015 moeten verwezenlijkt zijn. De evolutie tussen 1990 en 2000 van een aantal van die indicatoren zijn gepresenteerd in figuur 15. Die indicatoren verduidelijken enkele uitingen van de armoede, meer bepaald in de minst en minder ontwikkelde landen. De tendens die zij beschrijven, is bemoedigend: de realisatie van de doelstellingen is haalbaar. Die inzake drinkwater zijn zelfs bijna bereikt<sup>3</sup>. Op

- 
1. Deze definitie werd gebruikt in de vorige rapporten inzake duurzame ontwikkeling en verwijst naar de werken van Vranken (zie met name Vranken e.a., 2001: 43).
  2. De Wereldtop over de Duurzame Ontwikkeling van Johannesburg (2002) heeft ze bevestigd.
  3. Geen enkel oordeel wordt geuit over de voorsprong van andere indicatoren van de MDO. Er zij op gewezen dat voor bepaalde MDO, geen enkele concrete doelstelling werd vastgelegd: er is eerder een verbintenis aangegaan om een inspanning te leveren.



lange termijn zou zulke vooruitgang de ontwikkelingsmogelijkheden en levensstandaard van alle regio's kunnen beïnvloeden. Een van de oorzaken van de internationale migratiestromen is tenslotte de vlucht voor ellendige levensomstandigheden en de hoop om een betere toekomst in de meer ontwikkelde landen te bouwen<sup>1</sup>.

**FIGUUR 15 - Evolutie van vier indicatoren van de MDG's in verband met de levensstandaard**



Bron: UN, 2002c.

**Armoede in de ontwikkelde landen**

Gelijktijdig kennen een groot aantal ontwikkelde landen problemen van sociale breuklijnen en vermindering van het huidige en toekomstige welzijn. Nochtans zijn in verscheidene onder hen, sociale vraagstukken in de economische ontwikkeling geïntegreerd, gebaseerd op diepgaande ervaring en decennia van sociaal overleg. Maar de relatieve armoede in de welvaartsstaten omvat vandaag dermate multidimensionele en zelfversterkende aspecten dat de traditionele systemen van sociale bescherming steeds minder efficiënt blijken om haar te bestrijden<sup>2</sup>.

In België, heeft de doelstelling om de armoede uit te roeien twee fundamentele aspecten: aan iedereen bepaalde bestaansmiddelen garanderen en de situaties van armoede op het ander gebied van de samenleving bestrijden. Die twee aspecten worden hier achtereenvolgens behandeld.

**Bepaalde bestaansmiddelen garanderen: financiële aspecten**

Genoeg financiële middelen hebben, is een vereiste om te kunnen genieten van een maatschappelijk aanvaarde levensstijl en een zekere levensstandaard. In de ontwikkelde landen wordt die voorwaarde gedeeltelijk vervuld via de garantie van een minimumloon, systemen van sociale zekerheid en regelingen van sociale bijstand<sup>3</sup>. Economische groei waarborgt immers geen stijging van de levensstandaard van elk individu. De rol van deze hefboomen kan als volgt verduidelijkt worden. In 2001 beschikte 13 % van de Belgische bevolking over een inkomen onder een bepaalde drempel, waarbij zijn risico om zich in een situatie van armoede te bevinden aanzienlijk vergrootte<sup>4</sup>. Die indicator wordt het "armoederisicopercentage" genoemd (zie fiche 23 van het IDO-supplement). Zonder systemen van sociale bescherming of pensioenregelingen, zou

1. Zie het hoofdstuk over demografische trends.  
 2. Dubois e.a., 2003: XIII.  
 3. De fiche 40 van het IDO-supplement over de sociale uitgaven in België, geeft de omvang van deze overdrachten en gedekte risico's.  
 4. Zie fiche 23 van het IDO-supplement.

### Multidimensionele armoede in de andere maatschappelijke domeinen

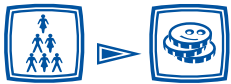
dat percentage 38 % bedragen, zonder andere sociale bescherming dan de pensioenen, rond 23 %<sup>1</sup>.

De andere sociale dimensies van de levensstandaard wekken steeds meer belangstelling<sup>2</sup>, zoals het kennisniveau, de gezondheid of de toegang tot de werkgelegenheid. In België, varieerde in 2001 het armoederisicopercentage sterk in functie van het opleidingsniveau. Dat gaat van 23 % voor de houders van een diploma van lager secundair onderwijs, tot 4 % voor de personen die hoger onderwijs hebben gelopen<sup>3</sup>. De waarnemingen voor de EU en andere jaren zijn vergelijkbaar. Hetzelfde geldt voor de toegang tot de arbeidsmarkt: het armoederisicopercentage is lager bij personen die een baan hebben. De verbanden tussen armoede en gezondheid, worden behandeld in 2.2.2.

De druk op de levensstandaard die in dit Rapport wordt onderzocht, is beperkt tot die van de demografie en tot die van de productiepatronen. Er bestaat ook een druk vanuit de consumptiepatronen, maar het was niet mogelijk om ze te behandelen in deze inventaris.

#### 2.2.1.2 Druk van de mondiale demografie op de levensstandaard

### DRUK Nr. 1: van de mondiale demografische druk



De verwachte mondiale bevolkingsgroei komt overeen met een verderzetting van de huidige trends: de aangroei van het deel van de wereldbevolking dat in de minst ontwikkelde landen leeft en de daling van het aandeel van de wereldbevolking in de meer ontwikkelde landen. Die zullen het toekomstige verloop van volgende indicatoren van de levensstandaard beïnvloeden, aangezien de grootste bevolkingsgroei momenteel verwacht wordt in gebieden met de laagste levensstandaard ter wereld.

### Het gemiddelde daginkomen per inwoner

De meest aangehaalde indicator om de levensstandaard mondiaal te meten is het jaarlijkse bruto nationaal inkomen (BNI) per inwoner. In 2002 was deze indicator voor gans de wereld gelijk aan 7 804 USD<sup>4</sup>, maar tussen de wereldregio's zijn grote verschillen. In de OESO-landen is hij gelijk aan 24 904 USD. In de minder en minst ontwikkelde landen is deze indicator ongeveer zesmaal kleiner, namelijk 4 054 USD. Merk op dat in de periode 1975-2002 het groeiritme van het BNI per inwoner van de minder en minst ontwikkelde landen hoger is dan dat van de OESO-landen. Dat is respectievelijk 2,3 % en 2 %.

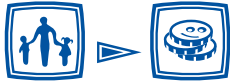
Om een nauwkeuriger beeld van de ongelijkheid van levensstandaard te hebben, kan het BNI ook per inwoner per dag berekend worden, dat is momenteel in België 75,5 USD<sup>5</sup>. In 1990 leefde 25 % van de wereldbevolking met een lager dagelijks inkomen dan 1 USD. In 1999 leefde nog 20 %, of één mens op vijf, in extreme armoede. Die mondiale verbetering is vooral te wijten aan de vermindering van de extreme armoede in Zuidoost-Azië en de Stille Oceaan. Intussen werd weinig vooruitgang geboekt in Afrika bezuiden de Sahara, in Latijns-Amerika of in West-Azië. De internationale gemeenschap heeft zich ertoe verbonden om tegen 2015 dat percentage tot 12,5 % terug te brengen. A priori lijkt zo'n evolutie mogelijk, maar onzeker. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat met de grens van de uiterste armoede op 2 USD per dag, de

1. In de EU-15, bedraagt het percentage 39 % voor de sociale overdrachten met pensioenen, 24 % voor de sociale overdrachten zonder pensioenen en 15 % na sociale overdrachten. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren. p. 80.
2. Vooral van organisaties die de belangen van de allerarmsten verdedigen.
3. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren: p. 45.
4. In koopkrachtpariteit. Zie UNDP, 2005.
5. Op basis van UNDP-data was het BNI per capita, voor 2002, 27,75 USD (in koopkrachtpariteit).

getroffen bevolking 2,7 miljard personen bedraagt. Dat is meer dan de helft van de bevolking van de ontwikkelingslanden.

### 2.2.1.3 Druk van de familiale veranderingen op de levensstandaard

#### DRUK Nr. 3: van de familiale veranderingen



De demografische evoluties in het onderdeel over sturende krachten beschreven een gezinsverdunning, het uitstel van het huwelijk en het ouderschap (mede door een beter onderwijs en kansen op de arbeidsmarkt voor vrouwen) en de opkomst van alleenstaanden. Die veroorzaken een belangrijke druk op de levensstandaard van de gezinnen.

In België, garandeert het leefloon onder bepaalde voorwaarden, een inkomen aan personen met onvoldoende bestaansmiddelen<sup>1</sup>. Tussen 1990 en 1999 is het aantal toegekende leeflonen bij benadering van 50 000 naar 84 000 gestegen. Vervolgens is het terug gedaald tot circa 70 000 in 2002, om dan opnieuw toe te nemen tot ongeveer 82 000 in 2004. De wet over deze uitkeringen werd in 2002 gewijzigd. De toewijzingsvoorwaarden en de manier waarop de uitkeringstrekkers in de statistieken worden beschreven werden gewijzigd. Die verandering volgt gedeeltelijk uit de hierboven uitgelegde demografische transitities. De leeflonen werden geïndividualiseerd opdat alle personen in noodgevallen een inkomen kunnen ontvangen, ongeacht hun levenskeuzen.

Deze druk kan gemeten worden met de verdeling van het armoederisicopercentage volgens het gezinstype. Zo is in België, voor 2001, het percentage van armoederisico ongeveer het dubbele van het algemene gemiddelde voor alleenstaanden (zowel minder dan 30- als meer dan 65-jarigen), eenoudergezinnen en huishoudens met twee volwassenen van wie een ouder dan 65 jaar. (Dat risico bevond zich tussen 21 en 27 % voor deze drie categorieën, tegen een algemeen gemiddelde van 13 %.) Het gemiddelde armoederisicopercentage in de EU-15 is nog hoger voor al deze soorten huishoudens, in het bijzonder voor de eenoudergezinnen<sup>2</sup>.

In 2003 was 25,3 % van de personen met een leefloon minder dan 25 jaar. Die leeftijdscategorie vertegenwoordigt 8,5 % van de bevolking. De jongeren hebben dus duidelijk een hoger armoederisico, vooral als zij alleen wonen. De garantie van een voldoende levensstandaard om te vermijden dat zij in een situatie van armoede vallen, zal met name een effect intragenerationeel hebben. De jongeren van vandaag zullen immers de senioren van morgen zijn. Ze zullen niet tot de ontwikkeling van de maatschappij kunnen bijdragen als zij, aan het begin van de loopbaan, de kans niet hebben gehad om een goede start te nemen. De volgende indicatoren brengen bepaalde relatieve trends in de levensstandaard van de jongeren in België onder de aandacht.

- In 2004 heeft 11,9 % van de jongeren van de leeftijdscategorie van 16 tot 24 jaar de school voortijdig verlaten. Dat betekent dat zij hoogstens titularis van een diploma lager secundair onderwijs zijn. In de EU-25, bedraagt dat percentage 15,9 %<sup>3</sup>. Het gebrek aan opleiding vormt een belangrijke barrière voor de maatschappelijke integratie, voor de toegang tot de arbeidsmarkt<sup>4</sup> en een adequate levensstandaard.

1. Voor meer uitleg over het huidige beleid, zie hoofdstuk 3.1.

2. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren.

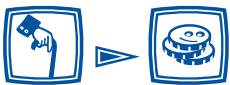
3. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren: 154.

4. Peña-Casas e.a., 2004: 53.

- Net als in de EU, stijgt ook in België het percentage jongeren (-25 jaar) in de werkloosheid voortdurend. De jongerenwerkloosheidsgraad bedroeg 19,8 % in 2004, tegen 6,5 % voor de personen van meer dan 25 jaar. In 2003 en 2004 was deze ratio hoger in België dan in de EU-25.
- Een baan beschermt niet tegen elk armoederisico. In 2001, bedroeg het armoederisicopercentage onder de werkenden in België 4 %. Voor de werkenden tussen 16 en 24 jaar, bedroeg het 8 %. In de EU-15, bedragen de percentages respectievelijk 7 % (voor alle werkenden) en 10 % (voor de jonge werkenden) want in bepaalde Europese landen (Nederland, Denemarken, Luxemburg) is het aantal jonge werkenden die met een armoederisico worden geconfronteerd, aanzienlijk hoger<sup>1</sup>.

#### 2.2.1.4 Druk van de veroudering op de levensstandaard

##### DRUK nr. 4: van de veroudering



Bij de demografische trends die in het hoofdstuk over de sturende krachten worden beschreven, is ook de veroudering van de bevolking, in het bijzonder in de meer ontwikkelde landen zoals België. In de toekomst zal dus een kleiner deel van de bevolking de rijkdom produceren. De levensstandaard (met inbegrip van pensioenen) van meer personen (voor het merendeel van oudere inactieven) zal onder andere afhangen van die productie<sup>2</sup>. Bovendien, zou het arbeidsaanbod groter worden over heel de periode dat de bevolking beroepsactief kan zijn en de productiewijze beïnvloeden.

Aspecten van dit vraagstuk die te maken hebben met het financiële kapitaal, zullen behandeld worden in het hoofdstuk over het economische kapitaal. Hier wordt ingegaan op de intragenerationele verdelingsaspecten. Dat is de verdeling over de verschillende socio-economische categorieën van de bevolking, in dit geval tussen de oudere inactieven en werkenden van de huidige generatie.

Oudere inactieven moeten over genoeg bestaansmiddelen hebben om niet in een armoedesituatie te verzeilen. In België bedroegen, in 2001, de armoederisicopercentages onder gepensioneerden en bejaarden van 65 en meer respectievelijk 21 % en 26 % (tegen een globaal gemiddelde van 13 % voor heel de bevolking)<sup>3</sup>. Zoals gezegd, zouden deze percentages aanzienlijk hoger zijn zonder andere sociale bescherming, inclusief pensioenen. De bevolking van minstbesteden in België bestaat voor 37 % uit gepensioneerden<sup>4</sup>. In 2001 bedroeg dat percentage 22 % voor de EU-15.

Niet alleen het armoederisico meet de levensstandaard van oudere inactieven. Ook het inkomensniveau in de leeftijdsgroep van 65 en ouder uitgedrukt in percentage van het inkomen in de leeftijdsgroep 0-64, is een manier om deze levensstandaard te meten<sup>5</sup>. Voor de EU-15 ligt die indicator in 1999 op 89 %. Voor België is dat 76 %, wat betekent dat de levensstandaard van ouderen in België ongeveer drie vierde is van die van de personen jonger dan 65 jaar, het inkomen uit vermogen buiten beschouwing gelaten.

1. Peña-Casas e.a., 2004: 33, 56.

2. Zie het hoofdstuk over de demografische trends en Frère, 2004: 31-32.

3. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren: 12, 22.

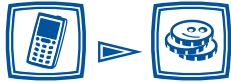
4. EC, 2003.

5. Merk op dat deze indicator de levensstandaard van actieven en inactieven niet eenduidig beschrijft. Het is er slechts een benadering van. Naast het inkomen zijn er immers nog andere parameters die de levensstandaard kunnen beïnvloeden, zoals het vermogen.

### 2.2.1.5 Druk van de productontwikkeling op de levensstandaard

De veranderingen die sinds enige jaren in de productontwikkeling worden geobserveerd (zie 2.1.3.2.i) oefenen op verschillende manieren druk uit op de levensstandaard van individuen. Hieronder wordt de aandacht gevestigd op twee domeinen van druk: (i) die op de levensstandaard van de inwoners van de meer ontwikkelde landen, die ernaar nijgt zich wereldwijd te veralgemenen, en (ii) die op de levensstandaard van de inwoners van de ontwikkelingslanden, die over traditionele kennis beschikken.

#### DRUK Nr. 12: van de productontwikkeling



(i) Een grotere differentiatie, een frequente vernieuwing van de producten en zeer overtuigende marketingstrategieën typeren de productontwikkeling. Die kenmerken zetten de verbruikers ertoe aan om vaker nieuwe producten te kopen en verhogen de consumptienormen die in de maatschappij gelden.

Zoals vermeld in 2.1.3.2.i, kan die evolutie verbruikers beter in staat stellen om bepaalde behoeften te bevredigen, terwijl zij druk zet op hun budget. Bepaalde verbruikers kunnen, beetje bij beetje, aangezet worden om schulden te maken om deze consumptiewijze te bereiken, te meer daar het aanbod van kredietmogelijkheden deze schuld bevordert<sup>1</sup>. In België, is het bedrag van het consumentenkrediet gemiddeld gestegen met 5,5 % per jaar tegen lopende prijzen tussen 1994 en 2002, sneller dan de uitgaven van particulier eindverbruik. Dat eindverbruik is in die periode gemiddeld gestegen met 3,7 % per jaar tegen lopende prijzen<sup>2</sup>. Het schuldniveau van de huishoudens<sup>3</sup> is gestegen van 31,3 % in 1994 naar 43,9 % in 2002<sup>4</sup> (zie fiche 34 van het IDO-supplement).

De voortschrijdende accumulatie van kredieten kan overmatige schuldenlast veroorzaken, in het bijzonder bij de personen die al kwetsbaar zijn vanwege hun sociale situatie (werkloosheid, scheiding enz.). Dat kan tot sociale uitsluiting leiden. In België, is tussen 1990 en 2002 het aantal personen die bij de Kredietcentrale voor niet-voldane contracten wordt geregistreerd, bijna verdubbeld, van 229 106 naar 402 589. Voorts vergroot deze druk van het productenaanbod op de levensstandaard een gevoel van uitsluiting bij personen met onvoldoende bestaansmiddelen om de norm te bereiken.

#### DRUK Nr. 13: van de productontwikkeling



(ii) Menselijke gemeenschappen hebben altijd kennis opgebouwd, verfijnd en van de ene generatie op de andere doorgegeven. Traditionele kennis is essentieel voor de voedselveiligheid en de gezondheid van vele bevolkingsgroepen en helpt hen dus een zekere levensstandaard te waarborgen. In grote delen van de wereld spelen geneeskrachtige planten bijvoorbeeld nog steeds een belangrijke rol in de gezondheidszorg en ze vormen een belangrijk potentieel voor de ontwikkeling van nieuwe medicijnen.

De traditionele medicijnen staan in de ontwikkelingslanden nog steeds in voor 80 % van de behoeften inzake gezondheidszorg<sup>5</sup> en 74 % van de industriële medicijnen kwamen tot stand dankzij de traditionele kennis van mensen die deze planten aanwenden voor geneeskundige doeleinden<sup>6</sup>. Wie over die tradi-

1. Volgens een enquête van Test-Aankoop is de solvabiliteitscontrole op consumenten bij de toekenning van kredietkaarten ontoereikend (Bonnewyn e.a. 2005).  
 2. Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2003.  
 3. Verhouding tussen het toestaan van krediet aan particulieren en hun beschikbare inkomen.  
 4. Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2003.  
 5. Commission on Intellectual Property Rights, 2002  
 6. Dutfield, 2004

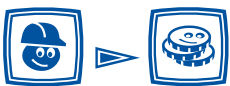
tionele kennis beschikt, zou ze kunnen doen gelden via een patent. Maar die traditionele kennis is niet nieuw, ze wordt namelijk al generaties lang doorgegeven. Ze voldoet dus niet aan het criterium van nieuwheid dat noodzakelijk is om een patent aan te vragen.

Die traditionele kennis wordt echter wel gebruikt, vaak zonder toestemming van de traditionele gebruikers, als inspiratiebron bij de chemische extractie van actieve bestanddelen die de ontwikkeling van nieuwe producten mogelijk maken. Voor die chemische bestanddelen kan wel een patent worden aangevraagd omdat ze nieuw zijn in die vorm. Bij de aanvraag van een patent voor zulke bestanddelen wordt het verband met de onderliggende traditionele kennis slechts zelden vermeld. *“In elke andere situatie zou deze praktijk beschouwd worden als industriële spionage, aangezien hij erin bestaat genetisch materiaal en voorouderlijke kennis te stelen om medicijnen te ontwikkelen”*<sup>1</sup>.

Het bestaan van zulke patenten kunnen traditionele gebruikers ertoe verplichten een heffing te betalen om de genetische hulpbron waaruit de gepatenteerde chemische substantie is afgeleid, te mogen gebruiken. Ze dreigen dus geen vrije toegang meer te hebben tot hun geneeskrachtige of voedzame planten, met rechtstreekse gevolgen voor hun bestaansmiddelen. Het bestaan van patenten oefent zo een druk uit op hun levensstandaard. Enerzijds kan hun gezondheid en hun voedselveiligheid in het gedrang komen en anderzijds verliezen ze een bron van inkomsten aangezien hun (lokale) handel in die planten wordt verboden. Daarnaast is het erg moeilijk voor de traditionele gebruikers om hun rechten te doen gelden, aangezien bepaalde landen (zoals de VS) enkel geschreven documenten aanvaarden als bewijs dat de uitvinding voordien al bestond. De traditionele kennis, die van generatie op generatie wordt doorgegeven, maakt echter vaak deel uit van de mondelinge cultuur van een bevolking. Het gaat dus over een probleem dat niet alleen een bevolking economisch kan verzwakken, maar ook haar nazaten.

### 2.2.1.6 Druk van de productieorganisatie op de levensstandaard

#### **DRUK Nr. 17: van de productieorganisatie**



De ontwikkeling van productieactiviteiten is absoluut noodzakelijk voor de stijging van de levensstandaard in een samenleving. De kenmerken van de productieorganisatie, die in het hoofdstuk over productiepatronen wordt beschreven, hebben een invloed op dit deel van het menselijke kapitaal. De toegang tot werk en loon zijn essentiële onderdelen van die levensstandaard.

Het toekennen van een adequaat inkomen, maakt deel uit van de intrinsieke kwaliteit van de arbeid, zoals Europees vastgelegd en van het concept van “fatsoenlijke baan”, dat de IAO vastgelegd heeft. Een percentage van de werkende bevolking in de EU beschikt echter niet over dat adequaat inkomen. Die worden beschouwd als werkende armen (*working poor*). Hun aandeel bedraagt ongeveer 8 % van de beroepsbevolking in de EU-15 en het groeit zelfs nog in bepaalde EU-landen. Het percentage werkende armen in België schommelde in de periode 1997-2001 tussen 4 en 5 %<sup>2</sup>.

Bovendien wordt de productie niet zo georganiseerd dat de werkloosheid zou verdwijnen. En de werkloosheid (zie fiche 25 van het IDO-supplement) beïnvloedt de levensstandaard van werklozen. In 2001 bedroeg het

---

1. UNPD, 1999: 70.  
2. Eurostat (2005c).

armoederisicopercentage van de werklozen in België tot 34 %<sup>1</sup> en het werkloosheidscijfer is gegroeid van 1,9 % in 1970 naar 14 % in 2003.

Andere vormen van druk op de levensstandaard ontstaan uit de groeiende flexibiliteit die de bedrijven moeten hebben om "just in time" te produceren en om zich op hun kernactiviteit te concentreren. Die brachten gaandeweg nieuwe vormen van werkgelegenheid met zich mee, vaak atypische contracten genoemd. Die nieuwe vormen van werkgelegenheid omvatten contracten van bepaalde duur, deeltijdse contracten en stages, onderaanneming, uitbesteding van een functie of een dienst en interimarbeid. Die vormen van werkgelegenheid zijn onzekerder dan contracten van onbepaalde duur en sommige worden gekenmerkt door minder goede arbeidsvoorwaarden<sup>2</sup>. Ze beïnvloeden dus de levensstandaard en verzwakken zo het menselijke kapitaal. In alle EU-landen ligt het aantal werkende armen trouwens hoger bij personen die deeltijds werken dan voor personen die voltijds werken. Het is eveneens hoger bij personen die met een contract van bepaalde duur werken dan bij personen met een contract van onbepaalde duur<sup>3</sup>.

Een laatste soort druk die verband houdt met de kenmerken van de productieorganisatie, is de specialisatie van de ondernemingen in activiteiten met een hoge intellectuele inhoud. Die tendens gaat gepaard met een wegtrekken van bedrijven van ondernemingen. Ze heeft ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid van minder gekwalificeerden en bijgevolg voor hun levensstandaard. In Europa groeide de werkgelegenheid voor de middelmatig en hooggekwalificeerden tussen 1995 en 2000, respectievelijk 4 % en 5 % per jaar. Intussen kromp de werkgelegenheid van minder gekwalificeerden met 2,6 % per jaar<sup>4</sup>. In België vermeldt het rapport over de kwaliteit van de arbeid van FOD Werkgelegenheid en Sociale Zaken een onafgebroken vermindering van het aandeel personen met een lage kwalificatie die een betrekking heeft<sup>5</sup>.

In 2002 was de werkgelegenheidsgraad volgens opleidingsniveau als volgt:

- Hoog niveau: 82,8 % in België en 82,8 % in EU-15.
- Intermediair niveau: 65,7 % in België en 70,5 % in EU-15.
- Laag niveau: 40,8 % in België en 49,4 % in EU-15<sup>6</sup>.

## 2.2.2 Gezondheid: toestand en druk



Het eerste onderdeel<sup>7</sup> beschrijft in grote lijnen de toestand en evolutie van de gezondheid. De volgende onderdelen leggen uit hoe, voor de vraagstukken van dit Rapport, de verschillende domeinen van druk die toestand beïnvloeden.

---

1. *Nationaal actieplan sociale inclusie 2005-2006*, databank van indicatoren.  
 2. Zuinen e.a., 2004.  
 3. Peña Casas e.a., 2004.  
 4. EC, 2003.  
 5. FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2002.  
 6. EC, 2003.  
 7. Dit onderdeel van hoofdstuk 2.2 genoot de herlezing van twee vooraanstaande gezondheidsdeskundigen, die de auteurs van het Rapport voor hun adviezen bedanken: prof. Marie-Christine Closon, verantwoordelijke voor het Centre Interdisciplinaire de l'Economie de la Santé aan de Université Catholique de Louvain en prof. Daniel Désir, directeur-generaal van het Universitair Ziekenhuis Brugmann. De verantwoordelijkheid voor eventuele fouten blijft die van de auteurs.

### 2.2.2.1 Toestand en evolutie van het kapitaal

#### Gezondheid en ziekte

De gezondheidstoestand van een bevolking bepaalt grotendeels haar ontwikkelingsmogelijkheden. Maar de gezondheid is ook een persoonlijk recht dat moeilijk los te koppelen valt van de levensstandaard. Artikel 25 van de Universele Verklaring van de Mensenrechten - aangehaald in het vorige onderdeel - begint immers met de woorden: "*Eenieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor zijn gezondheid*"<sup>1</sup>. Dat recht betreft dus de gezondheid als deel van het menselijke kapitaal, niet alleen een bescherming tegen ziekte of invaliditeit<sup>2</sup>.

Wanneer de gezondheid gedefinieerd wordt in termen van ziekte, "*ontstaan gezondheidssystemen die gebaseerd zijn op de vereiste handelingen om ziekte te verzorgen, en niet op de gezondheid zelf en de voorwaarden voor zijn handhaving*"<sup>3</sup>. Maar wanneer de gezondheid in een systeembenadering wordt geplaatst, kan zij behandeld worden als een kapitaal om vorm te geven, te beschermen en te ontwikkelen. Daarom plaatst de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) het begrip gezondheid centraal in gezondheidssystemen met niet alleen de geneeskundige handelingen, maar "*alle activiteiten waarvan het hoofddoel is, de gezondheid te bevorderen te herstellen of te handhaven*"<sup>4</sup>. De gezondheid kan aldus als een toestand van lichamelijk en psychisch welzijn worden gedefinieerd, die zowel genetische en sociaal-culturele aspecten omvat, als het leefmilieu en de arbeidsvoorwaarden.

#### Gezondheid en samenleving

Zulke benaderingen zetten het recht op gezondheid in het centrum van een sociaal, ecologisch en economisch systeem. Ook het eerste beginsel van de Verklaring van Rio doet dat: "*Mensen staan centraal in de zorg voor duurzame ontwikkeling. Zij hebben recht op een gezond en productief leven in harmonie met de natuur*". Een slechte gezondheid, vooral chronisch, kan zijn oorzaak vinden in een niet-duurzame ontwikkeling van de maatschappij. Ze kan een economische en sociale weerslag hebben op vele maatschappelijke spelers (personen, gezinnen, overheid, ondernemingen) die de betrokken persoon overstijgt. In het bijzonder in een maatschappij met een vergrijzende bevolking, zijn levenslange gezonde leef- en werkomstandigheden onontbeerlijk opdat iedereen kan ouder worden in goede gezondheid.

Vandaag krijgen de gezondheidseffecten van het gedrag, het sociale milieu en het leefmilieu steeds meer aandacht. Zo hebben de ministers en overheidsdiensten voor volksgezondheid in januari 2002 te Johannesburg geconstateerd dat, ondanks de onmiskenbare successen in de strijd tegen een reeks ziekten, de niet-duurzame ontwikkelingswijzen blijvend schade toebrengen aan het milieu. Ze stimuleren ook levensstijlen die de gezondheid van de huidige en - meer nog - toekomstige bevolkingen aantasten. Het gaat onder andere over de urbanisatiegraad en globale en lokale productie- en consumptieprocessen<sup>5</sup>.

#### Gezondheidstoestand op internationaal niveau

De meest gangbare indicatoren voor de wereldwijde menselijke gezondheid verbeteren in het algemeen. Aldus neemt de levensverwachting bij de geboorte in de meeste landen voortdurend toe (zie fiche 27 van het IDO-supplement). Maar tussen landen blijven ongelijkheden bestaan. Sinds enkele jaren daalt de

---

1. UVRM, 1948.  
2. Evans e.a., 1996.  
3. Closon e.a., 2002. Vertaling FPB.  
4. WGO, 2000: 5, Vertaling FPB.  
5. WGO, 2002b: Point 13, p. 7.



levensverwachting bij de geboorte zelfs in bepaalde landen van Afrika, van Oost-Europa en van de vroegere Sovjet-Unie.

De opvallendste ongelijkheden bevinden zich bij de kindersterfte en sterfte van vrouwen op het kraambed. Zo was in 2003 het kindersterftecijfer in bepaalde Afrikaanse landen meer dan 200 op 1 000, terwijl het in de meer ontwikkelde landen lager was dan 10 op 1 000. Zo overschreed in 2000 ook het sterftecijfer van de vrouwen op het kraambed 1 500 op 100 000 levende geboortes in sommige van de minst ontwikkelde landen, terwijl het in de meer ontwikkelde landen rond 10 op 100 000 was<sup>1</sup>. Die ongelijke situatie van het menselijke kapitaal, ondanks de nu beschikbare middelen, toont aan dat het overleven van deze personen nog niet als een prioriteit wordt beschouwd in vele delen van de wereld. Dat is waarschijnlijk verbonden met de maatschappelijke status van de vrouw in vele landen.

### **Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling**

Daarom leggen de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO) niet alleen de nadruk op de vermindering van de kindersterfte (MDO 4), de verbetering van de gezondheid van moeders (MDO 5) en het gevecht tegen het HIV/AIDS en andere belangrijke ziekten (MDO 6). Zij beogen ook de verzelfstandiging van vrouwen en de eliminatie van de genderongelijkheid op alle niveaus van het onderwijs, inzake loon en op politiek gebied (MDO 3).

Om zulke doelstellingen te verwezenlijken, zijn niet alleen overheids- en privé-steun nodig, of het recht om geneesmiddelen te kopiëren zonder licenties te betalen. Het gaat ook om een probleem van uitrusting en het wereldwijde beheer van menselijk kapitaal. De medische infrastructuur in de minder en minst ontwikkelde landen zijn immers in een toestand dat ze (her)opgebouwd moeten worden. Verzoekers uit die landen worden naar meer ontwikkelde landen aangetrokken, waar zij vaak betere arbeidsvoorwaarden vinden. *“De gezondheidswerkers sterven; zij verlaten de openbare dienst omdat de arbeidsvoorwaarden er slecht zijn en verslechteren - in tal van landen, leven ze zelf onder de armoedegrens; zij verlaten het platteland voor de steden, emigreren naar de landen waar zij beter worden betaald, en geven hun beroep zelfs volkomen op”*<sup>2</sup>. Het aanbod van de ontwikkelde landen om hun huidig tekort van medisch personeel aan te vullen, versterkt die dynamiek. De WGO beschouwt het personeelstekort in de gezondheidszorg van veel ontwikkelingslanden als een van de voornaamste belemmeringen om HIV/AIDS intensiever te bestrijden en om andere gezondheidsgelateerde MDO's te implementeren.

### **Gezondheidszorg in België**

In België bedroeg de levensverwachting bij de geboorte in 2000 75,1 jaar voor mannen en 81,4 jaar voor vrouwen (zie fiche 27 van het IDO-supplement). De *levensverwachting in goede ervaren gezondheid* (als fit ervaren) was korter: 65,7 jaar voor mannen en 69,1 jaar voor vrouwen. Die verwachtingen zijn bij de hoogste ter wereld. Ze zijn verbonden met de hoge levensstandaard en met het in België bestaande gezondheidssysteem.

Dat systeem van gezondheidszorg bevindt zich echter op een keerpunt<sup>3</sup>, net zoals in tal van rijke landen. In de meer ontwikkelde landen, stijgen de gezondheidsuitgaven in reële termen vaak sneller dan het BBP, gedeeltelijk als het gevolg van de veroudering van de bevolking en de evolutie van geneeskundige technieken (zie ook fiche 40 van het IDO-supplement) . België heeft een van de

1. WGO, 2005a.  
2. WGO, 2005b: 33. Vertaling FPB.  
3. Marchand, 2003: 1

billijkste systemen ter wereld<sup>1</sup>. Om deze billijke toegang tot de gezondheidszorg en legitimiteit van die verplichte verzekering te behouden, zijn belangrijke hervormingen gerealiseerd en nog steeds vereist. De financiering van de snel groeiende gezondheidsuitgaven werd er de laatste jaren slechts gedeeltelijk op de patiënten verhaald. Maar de toegang tot de gezondheidszorg verschilt er ook volgens de levensstandaard. Aldus werd in 2001, 9,6 % van de Belgische bevolking verplicht om af te zien van gezondheidszorgen of om ze uit te stellen om financiële redenen<sup>2</sup>.

De financiële hindernissen bij de toegang tot zorgen, zowel in de overheidsuitgaven als in de particuliere inkomsten, zijn nog meer verontrustend omdat het sociaal-culturele niveau de gezondheidstoestand beïnvloedt. Tabel 4 toont, bijvoorbeeld, hoe het kennisniveau de gezondheid beïnvloedt. De levensverwachting en de levensverwachting in *goede ervaren gezondheid* stijgen immers met het sociaal-culturele niveau<sup>3</sup>. Tabel 4 toont de verschillen in waarden van deze indicatoren, die op 25 jaar worden berekend, zowel voor de mannen als voor de vrouwen (gemiddeld en voor de uitersten op een continuum van opvoedingsniveau's). De levensverwachting van personen die een hoger onderwijs van het lange type hebben genoten, zijn hoger dan die van de personen zonder diploma. Bijkomende geneeskundige kosten treffen de minstbedeelden dus vaker.

**Tabel 4 - Verschillen in de levensverwachting en de levensverwachting in goede ervaren gezondheid, in jaren, op 25 jaar berekend, gemiddeld en volgens het opleidingsniveau, in België, periode 1991-1997**

	Gemiddelde: levensverwachting berekend op 25 jaar	Hoger onderwijs van het lange type: levensverwachting berekend op 25 jaar (1)	Zonder diploma: levensverwachting berekend op 25 jaar (2)	Vershil (1) - (2)
Levensverwachting van mannen:				
Totaal	74,6	78,6	73,1	5,5
In goede ervaren gezondheid	62,5	70,9	53,1	17,1
Levensverwachting van vrouwen:				
Totaal	80,9	83,5	80,0	3,5
In goede ervaren gezondheid	62,5	74,1	49,4	24,7

Bron: Bossuyt, 2001.

De hier verzamelde informatie toont aan dat de gezondheidstoestand van de bevolking nauw in verband staat met de levensomstandigheden in het algemeen en het sociaal-culturele niveau in het bijzonder. Een minderheid van personen loopt een hoog gezondheidsrisico, wat technologische ontwikkeling en topapparatuur vereist. Daarnaast is het grootste deel van het menselijke kapitaal onderhevig aan de risico's inherent aan de levensomstandigheden. De Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) heeft zijn rapport 2002 gericht op risico's verminderen en een gezond leven bevorderen. Die risico's zijn "*de waarschijnlijkheden van een gezondheidsprobleem of factoren die deze waarschijnlijkheid*" verhogen. Zij zijn vaak specifiek gekend (bv. verbonden aan het verbruik van een specifiek product of aan de productie van een specifieke dienst). Ze worden echter zelden onder de microscoop onderzocht en in

1. Marchand, 2003: 1

2. *Nationaal Plan Sociale Inclusie 2005-2006*, Databank van indicatoren, p.151.

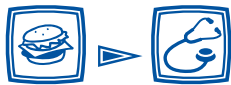
3. Bossuyt, 2001. Dat zijn cijfers voor 1991-1997. Zie de desbetreffende fiche in het IDO-supplement.

verband gebracht met sturende krachten achter economische groei. Zulke overwegingen kunnen nochtans interventiepunten helpen identificeren om de huidige trend van stijgende totale kosten van het gezondheidssysteem om te keren en om de onzekerheden over het toekomstige niveau van die kosten te verminderen.

De drie volgende onderdelen onderzoeken drie soorten bijzondere druk met collectieve gezondheidsrisico's. Die gaan uit van de voedingspatronen, van de productontwikkeling en van de productieorganisatie. Ze hebben geen betrekking op infectieziekten, maar op chronische en degeneratieve ziekten zoals cardiovasculaire aandoeningen, diabetes en kanker.

### 2.2.2.2 Druk van de voedingspatronen op de gezondheid

#### DRUK Nr. 6: van de voedingspatronen



Het WGO-rapport van 2002 vestigt er onder andere de aandacht op dat belangrijke gezondheidsrisico's verband houden met de voeding. Het toont dat de hoofdrisicofactoren in de ontwikkelde landen verbonden zijn aan consumptiepatronen, vooral aan voedingspatronen. "In de zeer geïndustrialiseerde landen van Noord-Amerika, Europa en het aan de Grote Oceaan grenzende deel van Azië, is minstens een derde van de totale ziektelast te wijten aan de alcohol- en nicotinevergiftiging, hoge bloeddruk, te hoge cholesterol en zwaarlijvigheid"<sup>1</sup>. Tabel 5 koppelt een aantal risicofactoren<sup>2</sup> aan ziekten of andere aandoeningen door blootstelling aan een risico hoger dan de grenswaarden in de tweede kolom.

**Tabel 5 - Enkele belangrijke gezondheidsrisico's: andere risicofactoren door voeding en gebrek aan beweging**

Risicofactoren	Theoretische grenswaarden	Schadelijke gevolgen door blootstelling
Hoge bloeddruk	115 mmHg; standaardafwijking van 11 mmHG	Hersenvloeding, ischemische hartaandoening, drukstoornis en hartaandoening
Hoge cholesterol	3,8; standaardafwijking van 1 mmol/l (147; standaardafwijking van 39 mg/dl)	Hersenvloeding, ischemische hartaandoening
Overgewicht	21; standaardafwijking van 1 kg/m <sup>2</sup>	Hersenvloeding, ischemische hartaandoening, diabetes, arthrose, kanker van het baarmoederslijmvlies, borstkanker na de menopauze
Onvoldoende groenten en fruit eten	600 g per dag voor volwassenen; standaardafwijking van 50 g	Hersenvloeding, ischemische hartaandoening, kanker van kanteldarm en rectum, maag-, long- en slokdarmkanker
Gebrek aan beweging	Minstens 2,5 uur matige lichaamsbeweging of een uur training per week	Hersenvloeding, ischemische hartaandoening, borstkanker, dikkedarmkanker en diabetes

Bron: WGO, 2002a: 62.

Tabel 5 verduidelijkt het multifactoriële karakter van de gezondheid. Verscheidene risicofactoren kunnen een zelfde pathologie beïnvloeden en één risicofactor kan verschillende pathologieën veroorzaken. Ook beïnvloeden factoren en pathologieën elkaar onderling. Dat multifactoriële aspect van de gezondheidsrisico's is belangrijk om de ingewikkelde aard van de druk op de gezondheid te begrijpen. Bijvoorbeeld, meer dan 50 % van de mensen die lijden aan kanker van de luchtpijp, de longpijptakken of de longen, krijgen die aandoening van nicotinevergiftiging (zie fiche 15 van het IDO-supplement).

1. Chen e.a., 1999: 285. Vertaling FPB.  
 2. De consumptie van verslavende producten zoals tabak, alcohol en bepaalde drugs zijn niet opgenomen in de tabel met theoretische grenswaarden omdat het over een ander type van risico's gaat.

Maar die kankers zijn in minder dan 25 % van de gevallen, (ook) toe te schrijven aan te weinig fruit en groenten eten. Een voldoende verbruik daarvan kan niet alleen kankers, maar ook cardiovasculaire ziekten afwenden. Die zijn de eerste doodsoorzaak in de wereld, met 29,2 % van de overlijdens<sup>1</sup>.

### **Risicotransitie**

De WGO bereidt een strategie voor om dikmakende voedingsgewoonten te bestrijden en om de voedingspatronen in evenwicht te brengen. De epidemie van zwaarlijvigheid die zich momenteel in de wereld verspreid, bevat immers een schokkend contrast: *"volgens het rapport, hebben 170 miljoen kinderen in de arme landen een onvoldoende lichaamsgewicht en elk jaar sterven meer dan drie miljoen onder hen daardoor. Intussen leiden meer dan een miljard volwassenen in de wereld aan zwaarlijvigheid en leiden minstens 300 miljoen klinisch aan obesitas"*<sup>2</sup>. De zware mondiale ziekte onderaan de ladder, komt dus door ondervoeding van de armsten. Intussen bloeit aan het andere einde de overvoeding en overconsumptie. De WGO noemt deze verandering van de levensstijlen in talrijke regio's "risicotransitie". *"De veranderingen in de productie en de verwerking van de voedingsmiddelen, en de evolutie van de landbouwbeleidsmaatregelen zijn op de voedselvoorziening van honderden miljoenen personen van invloed geweest"*<sup>3</sup>.

### **Onvoldoende fruit en groenten eten**

*"De problemen van niet-overdraagbare ziekten en overgewicht/zwaarlijvigheid werden hoofdzakelijk verbonden met de consumptie van een energierijk dieet, rijk aan verzadigde vetten en arm aan fruit en groenten, samen met levensstijlen zonder beweging"*<sup>4</sup>. Punt 2.1.2.2 van dit Rapport vestigde de aandacht op de veranderingen die in de voedingsgewoonten worden waargenomen. De voeding in tal van meer ontwikkelde landen is vooral steeds vetrijker en vezelarmer.

### **Gebrek aan beweging en overgewicht**

In België is 42 % van de calorieën die door de mannen worden verbruikt en 43 % van de calorieën die door de vrouwen worden verbruikt, afkomstig van lipiden, terwijl wordt aanbevolen om de 30 % niet te overschrijden<sup>5</sup>. De voedingsgewoonten en gebrek aan beweging bevorderen overgewicht. Ze worden momenteel beschouwd als verantwoordelijk voor minstens een derde van de cardiovasculaire ziekten, van 30 tot 40 % van de kankers<sup>6</sup> en andere aandoeningen zoals diabetes<sup>7</sup>.

### **Zwaarlijvigheid**

Zwaarlijvigheid is een heel ernstige risicofactor, aangezien hij de levensverwachting en -kwaliteit sterk vermindert, terwijl hij het ziektecijfer verhoogt (onder andere van cardiovasculaire ziekten)<sup>8</sup>. Volgens onderzoek in België<sup>9</sup>, trof zwaarlijvigheid 8 % van de bevolking aan het eind van de jaren '70 en 15 % midden jaren '90. Ook hier zijn mensen met een laag sociaal-cultureel niveau kwetsbaarder voor de epidemie. Tabel 6 illustreert dat voor een specifiek deel van de bevolking. Volgens de huidige vooruitzichten, zal in de wereld het aantal levensjaren in goede gezondheid die door overgewicht verloren gaan, met 50 % stijgen tussen 2000 en 2020<sup>10</sup>.

---

1. WGO, 2003: 156. Vertaling FPB.  
2. WGO, 2002a: 8. Vertaling FPB.  
3. WGO, 2002a: 10. Vertaling FPB.  
4. WGO-Europe, 2003. Vertaling FPB.  
5. WGO-Europe, 2003. Vertaling FPB.  
6. Guggenbühl, 2004.  
7. WGO-Europe, 2003.  
8. Académie royale de médecine de Belgique, 2001.  
9. Vijf onderzoeken tussen 1977 en 1997  
10. WGO, 2004a.

**Tabel 6 - Obesitas bij mannen van 40 tot 54 jaar tussen 1977 en 1993, in België**

	1977 / '78	1981 / '91	1992 / '93
Mannen die niet verder raakten dan de lagere school	10,1 %	21,7 %	18,2 %
Mannen die universitaire studies deden	6,8 %	10,1 %	10,7 %
Gemiddeld	8,1 %	/	16,0

Bron: Kolanowsky, 2000.

### **Te hoge cholesterol**

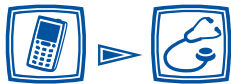
Volgens tabel 5, zijn de risico's van het groeiende cholesterolniveau gelijklopend met die van cardiovasculaire ziekten. In België zijn ze belangrijk, daar in de antwoorden op de gezondheidsenquête van 1997 (door het Wetenschappelijke Instituut voor de Volksgezondheid), 32 % van de ondervraagden verklaart ingelicht te zijn dat hun cholesterol te hoog is. Dat stijgt met de leeftijd, want deze verhouding is 21 % bij 20-24-jarigen en 40 % bij de 55-64-jarigen.

### **Diabetes**

Tabel 5 stelt diabetes voor als een aandoening door risicofactoren zoals gebrek aan beweging en overgewicht. Maar diabetes is zelf ook een aanzienlijke risicofactor voor verscheidene ziekten, want ruwweg drie kwart van de diabetici sterven aan een cardiovasculaire ziekte. De verhouding diabetici in de Belgische bevolking, is gegroeid van 1,6 % in 1990 naar 2,6 % in 1997. Dat is een stijging van 59 %<sup>1</sup>. Volgens de wgo zou diabetes van type 2, die in 2000 6,3 % van de West-Europese bevolking trof, in 2030 8,4 % bereiken<sup>2</sup>. De helft van de personen die aan dit type van diabetes lijden weten dit niet omdat er gedurende lange tijd geen symptomen zijn en deze ziekte onvoldoende wordt opgespoord.

### **2.2.2.3 Druk van de productontwikkeling op de gezondheid**

#### **DRUK Nr. 14: van de productontwikkeling**



De tweede vorm van druk op de gezondheid is afkomstig van de productiepatronen. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) schat dat arbeidsongevallen en beroepsziekten, beiden verbonden met de productiepatronen, wereldwijd elk jaar het leven kosten aan meer dan twee miljoen werknemers (zie tabel 7). Niet alle arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn dodelijk en ze tellen ook mee in de kosten voor gezondheidszorg. De geraamde kosten voor de wereldeconomie bedragen 1 250 miljard USD. Dat is 4 % van het mondiale BBP<sup>3</sup>.

Gevaarlijke stoffen, zoals asbest, veroorzaken een groot deel van de beroepsziekten<sup>4</sup> (zie fiche 29 van het IDO-supplement), maar tabel 7 toont een grote verscheidenheid aan van doodsoorzaken. Sommige van deze oorzaken houden verband met de druk van de productieorganisatie op de gezondheid (behandeld in het volgende onderdeel) veeleer dan die van de productontwikkeling op de gezondheid.

1. wiv, 1997.  
 2. Wild e.a., 2004.  
 3. IAO, 2003.  
 4. Trade Union Advisory Committee to OECD, 2000.

**Tabel 7 - Schatting wereldwijde mortaliteit door beroepsziekten en arbeidsongevallen in 2000**

Oorzaken	Mortaliteit door het werk
Kwaadaardige tumoren	634 984
Besmettelijke ziekten	625 660
Ziekten van de bloedsomloop	449 343
Ongelukken en geweld op het werk	345 719
Ademhalingsziekten	144 788
Neuropsychiatrische ziekten	24 212
Spijverteringsziekten	21 266
Geslachtsziekten	10 362
<b>Totale mortaliteit</b>	<b>2 256 335</b>

Bron: IAO (2004).

**Toxicologische informatie**

Het toenemende aantal chemische stoffen (zie 2.1.3.2) voor de productontwikkeling is een van de verklaringen voor kanker van professionele oorsprong. Voor de verkoop in de EU werden er meer dan 100 000 chemische stoffen geregistreerd. Van zowat 30 000 substanties zijn de toxicologische gevolgen gekend. Daarbij zijn er 350 kankerverwekkend en 3 000 worden als allergenen ingedeeld<sup>1</sup>. Voor de andere, bestaat de toxicologische informatie niet. Dat is het geval voor 21 % van *High production volume chemicals* (chemische producten waarvan minstens één van de OESO-lidstaten meer dan 1 000 ton per jaar produceert). De wereldwijde verweving van ondernemingen (zie punt 2.1.3.2) vergroot ook de risico's van bepaalde werknemers, in onderaanneming of in ontwikkelingslanden, die minder geïnformeerd zijn over de gevaren. Een deel van de kankers die te wijten zijn aan gevaarlijke producten zou zo naar de ontwikkelingslanden geëxporteerd kunnen worden, met name via de onderaanneming.

**Directe en indirecte blootstelling**

Chemische stoffen kunnen druk op de gezondheid uitoefenen, ofwel door een directe blootstelling op de arbeidsplaats, ofwel door een indirecte blootstelling via het milieu. Bij rechtstreekse blootstelling staan werknemers in contact met de substanties die worden verspreid bij de productieprocessen, zoals bijvoorbeeld door luchtverontreiniging bij verbrandingsprocessen. Een indirecte blootstelling aan die substanties komt voor wanneer ze worden verwerkt in de verbruikte producten (bv. ftalaten in speelgoed), aanwezig zijn in afvalstoffen (bv. verontreiniging van het water door de zware metalen) of vrijkomen bij ongeval (bv. dioxine van Seveso). De gevaren van het steeds hogere aantal chemische stoffen waarmee de werknemers in contact staan, zijn niet altijd bekend. Hun gevolgen voor de gezondheid kunnen op middellange of lange termijn blijken, zoals bij asbest. Die nog onbekende gevolgen zullen de gevolgen versterken van de producten waarvan de gevaren wel gekend zijn.

**Kankers van professionele oorsprong**

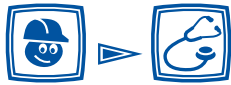
Kanker van professionele oorsprong vertegenwoordigt niet het belangrijkste deel van alle kankers. In de meer ontwikkelde landen zijn deskundigen het er immers over eens dat 4 % van alle kankers momenteel van professionele oorsprong is (mannen: 8 %; vrouwen 1 %). Nochtans is het voor bepaalde deskundigen *“zeer waarschijnlijk dat deze aantallen onderschat zijn, in het bij-*

1. OSHA, 2003.

zonder voor de meest frequente professionele kanker, die van de luchtwegen"<sup>1</sup>. Die druk van de productiepatronen draagt bij tot de toename van kanker die op gelijke leeftijd in het geheel van de wereldbevolking wordt vastgesteld. Studies onderstrepen verontrustende trends, zoals in Frankrijk waar "sinds 1980 het globale voorkomen van kanker op gelijke leeftijd van 20 jaar, met 35 % is toegenomen"<sup>2</sup>. Elk jaar, sterven 6,7 miljoen personen in de wereld aan kanker. In 2004 leefden 24,6 miljoen personen met kanker, wat het aantal jaren van leven in slechte gezondheid vergroot<sup>3</sup>. Momenteel worden in de wereld elk jaar 10,9 miljoen nieuwe gevallen van kanker gediagnosticeerd. Dat cijfer zou in 2020 de kaap van 16 miljoen kunnen overschrijden als de levensomstandigheden dezelfde blijven<sup>4</sup>.

#### 2.2.2.4 Druk van de productieorganisatie op de gezondheid

##### **DRUK Nr.18: van de productieorganisatie**



De productieorganisatie, gaande van de functies, het werk en de structuur van de onderneming, creëert ook een druk op de gezondheid van de werknemers. In de ontwikkelde landen, zoals België, beogen wetten en reglementen die druk te verminderen om de gezondheid van arbeiders te verbeteren. Echter, bepaalde veranderingen in de productieorganisatie veroorzaken nieuwe druk die werkongevallen en andere vormen van achteruitgang van de werkomstandigheden in de hand werkt. Het zijn enerzijds de frequente veranderingen en reorganisaties van het productieapparaat die de flexibiliteit van de productiepatronen en het werkritme verhogen. Nieuwe werkvormen, vaak atypische contracten genoemd, zijn dan anderzijds minder stabiel.

##### **Flexibiliteit en hoge werkdruk**

De toename van de flexibiliteit en de hoge ritmes (langere uren, snelle wisselingen van werkplaatsen, onzekere arbeidsplaatsen...), leidt ook tot ongevallen en de osteoarticulaire pathologieën (verbonden met de lichamelijke houdingsverplichtingen, de terugkerende gebaren en het dragen van lasten). Volgens de gegevens gebaseerd op de vragen van erkenningen van beroepsziekten, zijn de stijging van het repetitieve overbelastingsletsel en osteoarticulaire pathologieën de voornaamste in Europa. Tussen 1994 en 2000 gaven in België de osteoarticulaire pathologieën aanleiding tot het grootste aantal erkenningsvragen bij het Fonds voor Beroepsziekten<sup>5</sup>.

De hoge eisen qua productiviteit en flexibiliteit verhogen ook de risico's bij het gebruik van chemische stoffen waar het vorige onderdeel de aandacht op vestigde. De werknemers hebben immers minder tijd om veilig de nieuwe producten te leren gebruiken. Ten slotte zijn "professionele factoren een wezenlijke bron van sociale ongelijkheid voor het krijgen van ziektes (kanker, repetitief overbelastingsletsel, gehoorstoornissen, voortplantingsproblemen enz.)"<sup>6</sup>. Wat kanker betreft, houdt dat verband met het feit dat de arbeiders frequenter contact hebben met kankerverwekkende producten dan kaders.

##### **Atypische contracten**

Op Europees niveau, werd vastgesteld dat personen die minder dan twee jaar in dienst zijn, meer kans hebben dan gemiddeld om slachtoffer van een werkongeval te worden. Dat geldt in het bijzonder bij personen met een tijdelijke betrekking in de bouwnijverheid, de gezondheidsdiensten en de sociale diensten<sup>7</sup>. In België lopen interim-werknemers tweemaal meer risico om een

1. Brugère, 2002. Vertaling FPB.  
 2. AFSSE 2004 Vertaling FPB  
 3. WGO 2005c.  
 4. WGO 2005c.  
 5. Eurogip, 2002.  
 6. Zeggar e.a., 2003. Vertaling FPB.  
 7. EC, 2002b

arbeidsongeval te hebben dan de werknemers die een directe arbeidsovereenkomst hebben met de onderneming waar zij werken. De tijd toegekend aan de scholing van nieuwe technieken, is te kort, hoofdzakelijk in het geval van tijdelijken of contractuelen voor bepaalde duur.

Die twee soorten veranderingen in de levensomstandigheden vergroten de lichamelijke en psychologische stress en verminderen de tijd voor informatieoverdracht en -assimilatie. Dat bevordert werkongevallen en andere vormen van verslechtingen van de arbeidsvoorwaarden.

In Europa verhogen de klachten over de lichamelijke gevolgen van de evoluties in de arbeidsvoorwaarden, ook die over de psychische nasleep (stress en depressie in verband met arbeidsomstandigheden)<sup>1</sup>. Die psychische nasleep kan trouwens een gevolg of een oorzaak van lichamelijke symptomen zijn. Een stijging van hun aandeel kan eraan te wijten zijn dat die pathologieën sociaal aanvaardbaar worden. Maar zoals de tabellen 8 en 9 hieronder tonen, zijn de percentages van werknemers die gezondheidsproblemen hebben dubbel zo hoog voor werknemers die permanent aan een hoge werkdruk en krappe deadlines gebonden zijn dan deze die hier niet aan gebonden zijn (zie fiche 14 van het IDO-supplement).

**Tabel 8 - Percentage werknemers met gezondheidsproblemen verbonden met de werkdruk in de EU in 2000**

% van werknemers	Rugpijn	Stress	Sierpijnen in nek en schouders	Kwetsuren
Steeds hoge werkdruk	46	40	35	11
Nooit hoge werkdruk	25	21	15	5

Bron: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2000).

**Tabel 9 - Percentage werknemers met gezondheidsproblemen verbonden met krappe deadlines in de EU in 2000**

% van werknemers	Rugpijn	Stress	Sierpijnen in nek en schouders	Kwetsuren
Steeds krappe deadlines	42	40	31	10
Nooit krappe deadlines	27	20	17	5

Bron: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2000.

In België is "het aantal werknemers die klagen over stress verhoogd van 23 % in 1995 tot 30 % in 2000". De kosten van absentisme door stress worden op 2,5 miljard EUR per jaar geraamd<sup>2</sup>, maar daar het Fonds voor Beroepsziekten stress niet opneemt in zijn lijst van beroepsziekten, zijn er daarover geen nauwkeurige gegevens. Stress bedrijft de werkcapaciteiten van de oudste werknemers.

### **Stress en veroudering**

De consequenties van stress op de levensduur op het werk zijn belangrijk. Meer dan de helft (53 %) van de werknemers die niet klagen over stress overwegen om tot hun 60 jaar te werken, terwijl slechts 36 % van de in gestresseerde

1. Eurogip, 2002.
2. Parlementair Document, 2003d.



werknemers denkt te werken tot deze leeftijd<sup>1</sup>. Die cijfers tonen aan dat, in een samenleving met een verouderende bevolking, waar het noodzakelijk is om de werknemers langer te laten werken, de arbeidsvoorwaarden en de soorten werk bekeken moeten worden over de hele duur van hun loopbaan. Dat wordt des te belangrijker omdat door de veroudering van de bevolking, het aandeel van de bevolking op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) zal verminderen. Die tendens zou een overlast van werk kunnen veroorzaken en de stress of andere gezondheidsproblemen kunnen verhogen bij deze bevolkingscategorie.

## 2.2.3 Natuurlijke hulpbronnen: toestand en druk



Het eerste onderdeel beschrijft in grote lijnen de toestand en evolutie van de natuurlijke hulpbronnen. De onderdelen daarna leggen uit hoe de sturende krachten, voor de vraagstukken van dit Rapport, die hulpbronnen onder druk zetten en hun toestand beïnvloeden.

### 2.2.3.1 Toestand en evolutie van het kapitaal

**Natuurlijke  
hulpbronnen en  
kwetsbaarheid van  
het mondiale  
leefmilieu**

De natuurlijke hulpbronnen omvatten het water, de atmosfeer, de aarde en de erten, zoals uitgelegd in het eerste deel van dit Rapport. De evaluatie van implementatie van Agenda 21 van Rio (1992) die aan de vooravond van de Top van Johannesburg (2002) gemaakt werd, onderstreepte de band tussen de toestand van ontwikkeling en milieu, bijvoorbeeld, als volgt: *“Terwijl de toenemende welvaart de investering in de sectoren onderwijs, gezondheid en basisinfrastructuur van het milieu bevordert, gaan de economische successen van Azië met vele belangrijke milieuproblemen gepaard: gevaarlijke afvalstoffen en giftige chemische stoffen, ontbossing en achteruitgang van de biologische diversiteit, snelle groei van de broeikasgasemissies”*<sup>2</sup>. De vaststelling over de precaire situatie van het wereldmilieu die de internationale gemeenschap in 2002 deed op de Top van Johannesburg was betrekkelijk somber. Niet alleen *“het verlies aan biologische diversiteit gaat voort”*, zoals behandeld in het volgende onderdeel, *“door de woestijnvorming worden steeds meer vruchtbare gebieden ingepalmd, de schadelijke effecten van de klimaatverandering zijn al duidelijk te zien, natuurrampen komen steeds vaker voor en zijn steeds verwoestender, ontwikkelingslanden zijn steeds kwetsbaarder en de vervuiling van de lucht, het water en de zee blijft miljoenen beroven van een fatsoenlijk leven”*<sup>3</sup>.

**Millennium-  
doelstellingen voor  
ontwikkeling (MDO)**

Daarom benadrukten de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (de MDO) de noodzaak om een duurzaam wereldmilieu te garanderen (MDO 7), nadat de Millenniumverklaring de steun aan de in Rio goedgekeurde beginselen van duurzame ontwikkeling heeft herbevestigd (zie deel 1). Die doelstelling bevat drie bijzondere streefdoelen: *de omkering van de huidige trend tot het verlies van de natuurlijke hulpbronnen* (streefdoel 9), *de toegang tot drinkwater* (streefdoel 10) en *de vermindering van het aantal personen die in krottenwijken wonen* (streefdoel 11). Maar vergeleken met de sociale MDO's, ontbreekt het MDO7 net zoveel aan nauwkeurigheid, als aan ambitie in zijn definitie (behalve voor drinkwater en basisgezondheidsdiensten die meer in verband staan met armoede dan met het leefmilieu, zie deel 1). Streefdoel 10 omvat dus vrij

1. Parlementair Document, 2003d.  
2. UN, 2004b: §105.  
3. UN, 2002b: §13

vaag het energieverbruik, de emissies van broeikasgassen en CFK's, bossen en biologische diversiteit.

Het is moeilijk om al deze vragen hier te behandelen. Daarom wordt in dit onderdeel vooral de toestand van kapitalen inzake energie onderzocht. Na een algemene behandeling van de energievraagstukken, zullen meer in het bijzonder klimaatverandering en het gebruik van kernenergie aan bod komen. Die twee vraagstukken leveren ernstige problemen op voor de kapitaalvoorraden en houden voor de toekomstige generaties risico's van onomkeerbaarheid in.

### **Mondiale energiebronnen**

Het wereldwijde energieverbruik groeit gestaag, zoals uitgelegd in 2.1.1.2 (zie ook fiche 9 van het IDO-supplement). Die groei oefent druk uit op de natuurlijke hulpbronnen (milieukapitaal) door de niet-hernieuwbare energievoorraden geleidelijk uit te putten. Dat kan op termijn een zekere, betaalbare en betrouwbare energievoorziening in het gedrang brengen. De energievoorraden om aan die eis te voldoen zijn immers hoofdzakelijk van fossiele oorsprong (79 %). Er wordt ook beroep gedaan op nucleaire energie (7 %) en op hernieuwbare energiebronnen (14 %), die voornamelijk bestaat uit de traditionele biomassa (hout, gedroogde uitwerpselen) die in de ontwikkelingslanden wordt gebruikt.

Behalve de klimaatproblematiek en radioactief afval (zie hieronder), heeft het groeiende gebruik van fossiele en nucleaire brandstoffen (99 % van de energie in België) talrijke effecten op het milieukapitaal die ruimer zijn dan die op de energiebronnen. Het gebruik van fossiele energie beïnvloedt ook de atmosfeer via direct geproduceerde verontreinigende stoffen (stikstofoxiden, stofdeeltjes, vluchtige organische stoffen) of door chemische reacties (ozon, zie fiche 17 van het IDO-supplement). In de ontwikkelingslanden versnelt het intensieve gebruik van traditionele biomassa de woestijnvorming, wat ook het grondgebruik aantast.

### **Veranderende toestand verbonden met klimaat**

In de loop van de 20ste eeuw is de gemiddelde temperatuur op het aardoppervlak gestegen met ongeveer  $0,6^{\circ}\text{C}$ <sup>1</sup>. Wetenschappers (verenigd in het Intergovernmental Panel on Climate Change, het IPCC) zijn het grotendeels eens over de opwarming van de aarde. De momenteel beschikbare kennis, kan die vastgestelde opwarming enkel verklaren door een combinatie van natuurlijke factoren en het effect van de menselijke uitstoot van broeikasgassen. Volgens een raming van het IPCC in zijn recentste rapport<sup>2</sup> ligt waarschijnlijk meer dan de helft van de opwarming die de afgelopen 50 jaar werd vastgesteld aan emissies van menselijke oorsprong.

Die emissies versterken een natuurlijk broeikaseffect, waardoor mondiaal de temperaturen gaan stijgen. Die opwarming van de aarde zal doorgaan in de 21ste eeuw: het IPCC heeft berekend dat, zonder klimaatbeleid, de gemiddelde temperatuur in die periode zal stijgen met  $1,4$  à  $5,8^{\circ}\text{C}$  (die ruime marge ligt vooral aan de onzekerheid over de verwachte broeikasgasemissies in de 21ste eeuw). Bovendien kunnen, door de grote inertie van de klimaatsystemen, de klimaatveranderingen die werden veroorzaakt door antropische broeikasgasemissies gedurende eeuwen doorgaan of zelfs toenemen.

---

1. IPCC, 2001a.  
2. IPCC, 2001b.

**Groei van de concentratie aan broeikasgassen in de atmosfeer**

Het belangrijkste broeikasgas van menselijke oorsprong is koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>). Dat wordt voornamelijk uitgestoten bij het gebruik van fossiele brandstoffen (petroleum, gas, steenkool). In tegenstelling tot andere luchtvervuilers, kan CO<sub>2</sub> moeilijk gefilterd of opgevangen worden aan de bron. Bijgevolg betekent een hoger verbruik van fossiele brandstoffen meteen ook een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot. De wereldwijde stijging van die uitstoot gedurende de afgelopen twee eeuwen heeft zich vertaald in een hogere CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer: van 280 ppm (deeltjes per miljoen per volume) vóór het industriële tijdperk tot bijna 380 ppm nu<sup>1</sup>. De afgelopen jaren steeg de concentratie met 2 ppm per jaar.

Op mondiaal vlak, vertegenwoordigt de verhoging van de CO<sub>2</sub> concentratie in de atmosfeer sinds het preindustriële tijdperk (1780) ongeveer 70 % van de klimaatopwarming door de broeikasgassen die in het Kyoto-protocol erkend zijn. Rekening houdend met de andere broeikasgassen die de stratosferische ozonlaag, zoals gecontroleerd door het Protocol van Montréal, en het troposferisch ozon vernietigen, vertegenwoordigt CO<sub>2</sub> 53 % van de klimaatopwarming door die broeikasgassen.<sup>2</sup>

Menselijke activiteiten stoten ook andere broeikasgassen uit. Het gaat vooral om methaan en distikstofoxide, voornamelijk uit landbouwactiviteiten en de fermentatie van afvalstoffen (voor methaan) en gefluoreerde gassen. Die worden gebruikt in vele industriële en landbouwtoepassingen (koelvloeistof, drijfgas, pesticide enz.). De emissies in België worden beschreven met de indicator voor broeikasgasemissies (zie fiche 16 van het IDO-supplement).

**Milieukapitaal en de nucleaire sector**

De nucleaire sector maakt het mogelijk om grote hoeveelheden elektriciteit te leveren zonder veel broeikasgassen uit te stoten. Het gebruik van die energie zet het milieukapitaal wel op andere manieren onder druk. De voornaamste vraag betreft het beheer van de kernafval. Bovendien, roept het gebruik van kernenergie vragen op in verband met het risico van ongelukken en de verspreiding van kernwapens.

Voor het afvalbeheer in België, heeft NIRAS de totale hoeveelheid geconditioneerd kernafval geschat die tot in 2070 zal gecreëerd worden. Op die datum zal de ontmanteling van de momenteel werkende centrales volledig voltooid zijn. De afvalstoffen worden in drie categorieën verdeeld. De licht radioactieve afvalstoffen en van korte levensduur vormen de categorie A. De actievere afvalstoffen en/of met langere levensduur vormen de categorieën B en C (het actiefst). De voorziene hoeveelheden afvalstoffen zijn:

- Categorie A: 70 500 m<sup>3</sup>;
- Categorie B: 8 900 m<sup>3</sup>;
- Categorie C: 2 100 à 4 700 m<sup>3</sup>.

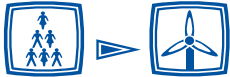
De inventaris van NIRAS is gebaseerd op de bepalingen van de wet over de uitstap uit de kernenergie. Beide waarden die voor de categorie C worden gegeven, stemmen overeen met een volledig verlaten van de mogelijkheid tot opwerking van kernafval (4 700 m<sup>3</sup>) of zijn maximumgebruik (2 100 m<sup>3</sup>). Die schatting houdt rekening met de afvalstoffen die de ontmanteling van kerncentrales en van installaties voor de tijdelijke opslag van de afvalstoffen creëren. Daar moeten wel bepaalde elementen bijgeteld worden, zoals de metalen uit de kuipen van reactoren en de stoomketels (de warmtewisselaars tussen pri-

1. Keeling e.a., 2004.  
2. IPCC, 2001a.

maire en secondaire circuits). Die werden niet ingecalculleerd. De afvalstoffen van categorie A moeten voor 300 jaar van het milieu geïsoleerd worden. Verschillende mogelijkheden van opslag van deze afvalstoffen zijn haalbaar. De afvalstoffen van categorie B en C moeten 100 000 jaren van de biosfeer geïsoleerd blijven. De enige haalbare oplossing momenteel voor deze afvalstoffen is ze op grote diepte te begraven in stabiele geologische lagen.

### 2.2.3.2 Druk van de mondiale demografie op de natuurlijke hulpbronnen

#### Druk Nr. 2: van de mondiale demografie



De bevolkingsgroei en de stijging van de levensstandaard, in combinatie met een stijging van het energieverbruik per inwoner, vormen samen een verklaring voor de verhoogde druk op het leefmilieu die met de mondiale energieconsumptie gepaard gaat. Dat werd beschreven in figuur 10, in punt 2.1.1.2.

Op wereldvlak is de energieconsumptie met 87 % gestegen tussen 1971 en 2002. Dat is 2 % per jaar. Die groei zou de volgende 30 jaar doorgaan. Het Internationaal Energieagentschap (IEA) voorziet in zijn referentiescenario<sup>1</sup> een stijging van de energieconsumptie op wereldvlak van 59 % tussen 2002 en 2030. Dat is 1,7 % per jaar. In België is het energieverbruik met 38 % gestegen tussen 1970 en 2003. Dat is 1 % per jaar (zie fiche 11 van het IDO-supplement). Die verwachte groei zal niettemin lager liggen dan die op wereldvlak. Volgens het referentiescenario van Planning Paper 95 van het Federaal Planbureau, zal het energieverbruik in België tussen 2000 en 2030 jaarlijks met 0,2 % stijgen.

Fossiele brandstoffen worden gebruikt voor ongeveer 80 % van die energieconsumptie (79 % op wereldvlak, 76 % in België in 2002). Hun gebruik veroorzaakt een CO<sub>2</sub>-uitstoot, die in België opliep tot en 110,2 Mt in 1990 en 116,4 Mt in 2003. Op wereldvlak liep de CO<sub>2</sub>-uitstoot afkomstig van de verbranding van fossiele brandstoffen op tot ongeveer 7 Gt in 2003 en deze stijging gaat nog elk jaar door.

### 2.2.3.3 Druk van de voedingspatronen op de natuurlijke hulpbronnen

#### Druk Nr. 7: van de voedingspatronen



Het type producten dat gebruikt wordt voor de voeding van de mens en de geografische oorsprong van die producten, hebben een aanzienlijke invloed op de consumptie van natuurlijke hulpbronnen en, in het bijzonder, op de consumptie van energie en de broeikasgasemissies. *"Het voedingsaspect dat de grootste invloed op het milieu uitoefent is het aandeel dierlijke producten in het voedselregime"*<sup>2</sup>. Een evolutie naar een regime met minder vlees zou op twee manieren de broeikasgasemissies doen dalen. Enerzijds kost de productie van dierlijke proteïnen veel meer energie en agrarische hulpbronnen dan de productie van plantaardige proteïnen. Er zijn, voor menselijke consumptie, 28 calorieën nodig om één calorie afkomstig van vlees op te nemen, tegen 3,3 calorieën voor één calorie afkomstig van granen<sup>3</sup>. Een minder vleesrijke voeding zou de mens toelaten zijn noden te lenigen en terzelfder tijd minder energie te verbruiken, terwijl zijn voeding evenwichtig blijft. Anderzijds stoot de veeteeltsector grote hoeveelheden methaan en stikstofoxide uit (mestbeheer en

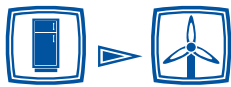
1. IEA, 2004.  
2. Michaelis e.a., 2004. Vertaling FPB.  
3. Worldwatch Institute, 2004b.

darmgisting). Die twee broeikasgassen, vertegenwoordigen 5 % van de totale broeikasgasemissies in België, of 7,4 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent in 2003.

De oorsprong van de producten en het gebruikte vervoermiddel voor het transport over lange afstand spelen ook een belangrijke rol in de energie-inhoud van het voedsel. Michaelis en Lorek (2004) tonen aan dat *"de uitstoot doorheen de levenscyclus kan variëren van 190g CO<sub>2</sub>-equivalent voor een vegetarische maaltijd bereid met lokale producten tot 1800g voor een vleesgerecht waarvan de meeste ingrediënten geïmporteerd zijn"*.

#### 2.2.3.4 Druk van de huishoudapparaten op de natuurlijke hulpbronnen

##### DRUK Nr. 9: van de huishoudapparaten

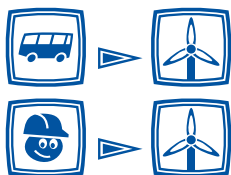


De aanzienlijke stijging van het aantal elektrische toestellen in de gezinnen (zie 2.1.2.2) veroorzaakt ook een stijging van de elektriciteitsconsumptie. In België produceren kerncentrales (56 % in 2003) en centrales op fossiele brandstoffen (40 %) het gros van de verbruikte elektriciteit. Tussen 1975 en 1985 hebben kerncentrales die centrales op fossiele brandstoffen vervangen. Zij hebben bovendien de toename van het elektriciteitsverbruik mogelijk gemaakt die voortkwam uit de evolutie van de levensstijl.

Het gebruik van de nucleaire en fossiele brandstoffen oefent echter druk uit, onder andere op het milieukapitaal. Bij de fossiele brandstoffen, ligt die druk in het bijzonder op het klimaat, door de CO<sub>2</sub>-emissie, en op de milieuverontreiniging door emissie van verscheidene verontreinigende stoffen (fijn stof, stikstofoxiden enz.). In het geval van de nucleaire brandstoffen, houdt de druk verband met de productie van kernafval, ongevalsrisico's en de grotere risico's van proliferatie van nucleaire wapens.

#### 2.2.3.5 Druk van het personenvervoer en de productieorganisatie op de natuurlijke hulpbronnen

##### DRUK Nrs. 10 en 19: van het personenvervoer en de productieorganisatie



Het energie-eindverbruik van het vervoer vertegenwoordigt 26,9 % van het energie-eindverbruik in België. Het is de sector waarin het energieverbruik in België het snelst is gestegen, met een gemiddelde groei van 2,3 % per jaar tussen 1979 en 2003. Die stijging van het energieverbruik wordt veroorzaakt door de snelle stijging van het aantal afgelegde kilometers, vooral voor het wegvervoer en het luchtvervoer, zoals beschreven in onderdeel 2.1.2.2.

Het vervoer gebruikt voornamelijk fossiele brandstoffen, die bij verbruik koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) doen vrijkomen. Het is dus een van de grote bronnen van broeikasgassen. Het aandeel ervan in de totale netto uitstoot van broeikasgassen in België is gestegen van 14,2 % in 1990 (datum van de eerste gedetailleerde inventarissen van broeikasgasemissies) tot 18,2 % in 2003, dus 26,1 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent.

Die gegevens houden geen rekening met het internationale lucht- en zeevervoer, die vaak afzonderlijk worden verrekend. Voor België zijn die activiteiten bijzonder belangrijk, vanwege de haven van Antwerpen. De broeikasgasemissies als gevolg van die activiteiten zijn tussen 1990 en 2003 gemiddeld met 3,7 % per jaar gestegen en bedroegen 26,3 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent in 2003.

Naast de uitstoot van broeikasgas, oefent het vervoer nog veel andere druk uit op het milieukapitaal. Het gaat over luchtvervuiling, lawaaihinder, versnippering van het grondgebied door het vervoersnet, het gebruik van grondstoffen voor de productie van voertuigen en afvalproductie.

## 2.2.4 Biologische diversiteit: toestand en druk



Het eerste onderdeel beschrijft in grote lijnen de toestand en evolutie van de biologische diversiteit. De volgende onderdelen leggen uit hoe de sturende krachten, voor de vraagstukken van dit Rapport, de biologische diversiteit onder druk zetten en haar toestand beïnvloeden.

### 2.2.4.1 Toestand en evolutie van het kapitaal

#### **Plotse en ingrijpende wijziging van de ecosystemen in amper een halve eeuw**

De afgelopen 50 jaar heeft de mens het evenwicht van de ecosystemen sneller en ingrijpender veranderd dan in om het even welke andere periode in de geschiedenis. Dat deed hij vooral om tegemoet te komen aan zijn behoefte aan voedsel, drinkwater, constructiehout, vezels en energie. Die transformatie van de ecosystemen en van de biologische diversiteit heeft bijgedragen tot het welzijn en tot de economische ontwikkeling. Maar niet alle streken en bevolkingsgroepen hebben voordeel gehaald uit dat proces. Velen hebben er zelfs nadeel van ondervonden. Bovendien kunnen de kosten door de verandering van de biologische diversiteit slechts duidelijk worden na verschillende jaren en in regio's ver van waar de biologische diversiteit is gewijzigd<sup>1</sup>.

De biologische diversiteit evolueert op wereldvlak sneller dan ooit. Sinds een dertigtal jaar is de achteruitgang en het verdwijnen van bepaalde soorten een enorm milieuprobleem geworden. De afgelopen 100 jaar is door toedoen van de mens de snelheid waarmee soorten verdwijnen 100 tot 1 000 keer groter geworden dan de 'natuurlijke' uitstervingsgraad van de soorten, zoals die werd waargenomen doorheen de geologische tijdperken<sup>2</sup>.

#### **Snelle verslechtering van de biologische diversiteit in alle landen**

De habitatten met een zeer rijke biologische diversiteit verdwijnen razendsnel: de afgelopen decennia is 35 % van de mangroves verdwenen, 20 % van de koraalriffen werd verwoest en 20 % ernstig beschadigd. 10 à 50 % van de gekende diersoorten zijn met uitsterven bedreigd: 12 % van de vogels, 23 % van de zoogdieren, 32 % van de amfibieën, 25 % van de coniferen en 52 % van de cycades<sup>3</sup> (zie ook fiche 30 van het IDO-supplement). Naar schatting 137 diersoorten zouden dagelijks verdwijnen en tegen dat tempo zal over 100 jaar de helft van de huidige soorten verdwenen zijn<sup>4</sup>. De veranderingen in het ecosysteem zijn momenteel het grootst in de ontwikkelingslanden, maar gelijkaardige veranderingen doen zich voor in de meer ontwikkelde landen.

De belangrijkste factoren die het verdwijnen van die soorten in de hand werken, zijn het bewerken van het land, de klimaatveranderingen, de vervuiling, de overexploitatie van de natuurlijke hulpbronnen en de invoer van exotische soorten. Uiteenlopende sturende krachten, die onderling verband houden, liggen aan de basis van die factoren. De belangrijkste elementen daarvan zijn: de

1. MEA, 2005
2. MEA, 2005
3. MEA, 2005
4. Den Ouden e.a., 2004.

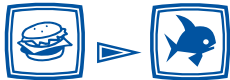
groei van de wereldbevolking, gekoppeld aan consumptiepatronen die op lange termijn niet houdbaar zijn, samen met de groei van de afvalproductie en vervuilende stoffen, de urbanisatie, gewapende conflicten en de blijvende ongelijke verdeling van rijkdom en hulpbronnen.

### Waarschijnlijke verscherping tegen 2050

Het is weinig waarschijnlijk dat die factoren in intensiteit zullen dalen. De meeste zullen waarschijnlijk constant blijven of zelfs groter worden in de loop van de eerste helft van deze eeuw. Ze blijven, gedurende de volgende decennia, de biologische diversiteit en de ecosystemen veranderen en er schade aan toebrengen. Die evolutie zal het milieukapitaal sterk aantasten en zal onomkeerbare risico's inhouden voor de komende generaties. Concreet wil dat zeggen dat tegen 2050 10 à 20 % van de weiden en de bossen gebruikt zullen worden om nieuw akkerland te maken en voor de uitbreiding van de steden en de infrastructuur. Daarnaast zal tegen 2050 ook 10 à 15 % van de plantensoorten verdwenen zijn, in vergelijking met 1970<sup>1</sup>.

#### 2.2.4.2 Druk van de voedingspatronen op de biologische diversiteit

### DRUK Nr. 8: van de voedingspatronen



Sinds millennia gebruikt de mens duizenden plantensoorten om zich te voeden en teelt hij ook zelf vele gewassen. Sinds de opkomst van de landbouw 10 000 jaar geleden, hebben landbouwers, vissers, veeboeren en bosbewoners de biologische diversiteit in de hand gehouden. Ze kozen immers de planten en de dieren uit die zich het best aanpassen aan de milieumomstandigheden en die voldoen aan hun voedselnoden. Wereldwijd beschikken boeren over waardevolle kennis van de lokale vereisten en weten ze precies welke soort of welk ras zich het best aanpast aan een bepaald agrarisch ecosysteem.

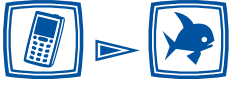
Vandaag de dag wordt meer dan 40 % van het aardoppervlak gebruikt voor de landbouw, waardoor de landbouwers een grote verantwoordelijkheid dragen in de bescherming van de biologische diversiteit<sup>2</sup>. De intensievere landbouwsystemen en de specialisatie in bepaalde soorten hebben geleid tot een aanzienlijke daling van de genetische diversiteit van de inheemse planten en dieren in de landbouw. De moderne landbouw heeft namelijk vele landbouwers ertoe aangezet te kiezen voor uniforme variëteiten planten en dieren met een hoog rendement. Door die trend is een groot aantal planten- en diersoorten met uitsterven bedreigd en dreigen hun specifieke kenmerken dus te verdwijnen.

In de praktijk worden slechts 150 soorten gewassen gekweekt. Daarvan is 12 % goed voor bijna 75 % van het menselijke voedsel en 4 % levert meer dan de helft van het voedsel. Zo ook zijn slechts 30 diersoorten op een extensieve manier gebruikt in de landbouw en slechts 15 soorten leveren 90 % van de dierlijke productie<sup>3</sup>. Die evolutie heeft de landbouw verzwakt en heeft de kwaliteit van het menselijke voedingsregime verminderd (zie 2.1.2.2). Volgens de FAO is drie vierde van de genetische diversiteit in de landbouw verdwenen in de loop van vorige eeuw<sup>4</sup>. Alleen al in de dierlijke productie, verdwenen de afgelopen 15 jaar 300 van de 6 000 rassen die de FAO optekende. Momenteel zijn 1 350 rassen in de landbouw met uitsterven bedreigd. Er verdwijnen er gemiddeld twee per week<sup>5</sup>.

1. MEA, 2005
2. FAO, 2004.
3. FAO, 2005.
4. FAO, 2004.
5. FAO, 2005.

### 2.2.4.3 Druk van de productontwikkeling op de biologische diversiteit

#### DRUK Nr. 15: van de productontwikkeling



Zoals hierboven werd vermeld, is de genetische verscheidenheid aan ecosystemen een groot reservoir voor nieuwe mogelijkheden. In de ontwikkelingslanden bevinden zich 90 % van de genetische rijkdommen en de traditionele kennis<sup>1</sup>. Om die mogelijkheden te benutten, worden de interessantste planten en micro-organismen door de bedrijven, voornamelijk uit de meer ontwikkelde landen, genetisch gemodificeerd, gepatenteerd en gecommmercialiseerd. Bovendien doet de industrie onderzoek bij de oorspronkelijke bewoners om hun gebruik van de planten (bv. op medisch vlak) te leren kennen. Ze baseren zich op die kennis om de mogelijke toepassingen van bepaalde planten te leren kennen. Zodra ze gekend zijn, worden die toepassingen gebruikt om op grote schaal (zie 2.1.3.2) producten te maken op basis van die planten (bv. medicijnen).

In het huidige economische klimaat zal de volgende decennia de farmaceutische bioproductie in omvang blijven toenemen. Het uitsterven van soorten en de overexploitatie van geneeskrachtige planten zal inmiddels de beschikbaarheid doen dalen van de hulpbronnen waarnaar bij die bioproducties wordt gezocht<sup>2</sup>.

Het gebruik van de genetische rijkdommen, door bioproducties, is niet noodzakelijkerwijs ongunstig voor het milieukapitaal. Het effect op de biologische diversiteit zal geval per geval verschillen want het hangt af van de gekozen exploitatiemethode; met oog voor de natuur of niet. Maar over het algemeen, tonen studies aan dat het gebruik van de genetische rijkdommen in een marktproces afbreuk doet aan de biologische diversiteit<sup>3</sup>.

## 2.2.5 Fysiek en technologisch kapitaal: toestand en druk



Het eerste onderdeel beschrijft in grote lijnen de toestand en de evolutie van het fysieke kapitaal en de technologie. De volgende onderdelen leggen uit hoe de sturende krachten, voor de vraagstukken van dit Rapport, de biologische diversiteit op verschillende manieren onder druk zetten en haar toestand beïnvloeden.

### 2.2.5.1 Toestand en evolutie van het kapitaal

Dit onderdeel behandelt één element van het economische kapitaal: het fysieke kapitaal en technologie. Het volgende onderdeel zal het tweede element van het economische kapitaal behandelen: het financiële patrimonium. Het technologische kapitaal is hier onderzocht via de biotechnologie en de energie. Het fysieke kapitaal wordt onderzocht via de vervoerinfrastructuur. De geïdentificeerde druk treft immers die delen van het kapitaal.

#### Toestand en verdeling van het economische kapitaal...

De toestand van het technologische kapitaal kan onder andere geëvalueerd worden met het aantal toegekende patenten en het onderwerp ervan. Een patent is: *“een wettelijk document dat door het Bureau van het industriële Eigendom wordt verstrekt en dat aan de uitvinder de rechten op zijn uitvinding*

1. Hoekman e.a., 2002
2. MEA, 2005
3. Gupta, 2004.



geeft: *gebruiksrecht en recht van verbod van dat gebruik door derden*<sup>1</sup>. Patenten vergemakkelijken de verwezenlijking van investeringen aan belangrijke of dure etappes van het productieproces, zoals onderzoek en ontwikkeling.

Het technologische kapitaal is zeer ongelijk verdeeld in de wereld. De meer ontwikkelde landen vertegenwoordigen 97 % van de patenten voor technologie en uitvindingen. Vele landen in ontwikkeling, zoals vermeld door het UNDP, is het concept van intellectuele eigendomsrechten nog niet gekend<sup>2</sup>.

### **...voor biotechnologie**

Op wereldschaal is het aantal patenten tussen 1990 en 2000 gemiddeld met 5 % per jaar gestegen<sup>3</sup>. In bepaalde sectoren ligt de stijging van het aantal patenten bijzonder hoog. Dat is het geval in de sector van de biotechnologie. Tussen 1990 en 2000 is het aantal patenten in die sector gestegen met 15 % per jaar in de VS en met 10 % in de EU.

### **... en voor energie**

De huidige stand van de energietechnologie kan beschouwd worden als het resultaat van de investeringen in onderzoek sinds enige decennia. De publieke onderzoeksgelden werden echter ongelijk verdeeld over de energiesector. Zij worden op de kernenergie geconcentreerd. Tussen 1974 en 2002 vertegenwoordigen die 58 % van het totaal van de openbare uitgaven voor onderzoek in de landen van het Internationaal Energieagentschap<sup>4</sup>. De hernieuwbare energiebronnen vertegenwoordigen slechts 8 % en de energie-efficiëntie maar 8 % van dit totaal. De fossiele energiebronnen hebben in die periode 12,7 % van deze uitgaven aangetrokken. Fossiele energiebronnen hebben evenwel sinds enige decennia een stadium van commerciële rijpheid bereikt. In die sector, wordt het merendeel van de uitgaven door de privé-sector gedaan, wat niet zo is voor de andere energiebronnen. Daarvoor is het een noodzakelijke voorwaarde voor hun ontwikkeling dat de staat ze ondersteunt.

Momenteel blijven de publieke onderzoeken geconcentreerd op kernenergie, die in 2000 47,6 % van de overheidsuitgaven van de IEA-landen op dit gebied vertegenwoordigde, na een vermindering van 3,3 % per jaar in de jaren tussen 1990 en 1999. De overheidsuitgaven voor onderzoek naar fossiele energiebronnen zijn ook verminderd in deze periode, met 12,9 % per jaar, en vertegenwoordigen nog slechts 6,7 % van het totaal in 2000. Het aandeel van publiek onderzoek naar hernieuwbare energiebronnen en de energiedoelmatigheid verhoogde over dezelfde periode, respectievelijk van 1,9 % en 10,7 % per jaar. Dat blijft bescheiden in het totaal van de uitgaven voor onderzoek, respectievelijk met 16,6 % en 8,5 % in 2000<sup>5</sup>.

Die ongelijke verdeling van de publieke uitgaven in o&o inzake energie kan een technologisch deficit creëren om problemen van toenemend belang, zoals de klimaatopwarming, het hoofd te bieden.

### **Toestand en verdeling van de transportinfrastructuur...**

Voor de ontwikkeling van een land is de vervoerinfrastructuur een fundamenteel deel van het fysieke kapitaal, onder andere omdat het mee de lokalisatie van de economische activiteiten bepaalt. In de EU-25, telde de wegeninfrastructuur in 2000 ongeveer 360 000 km aan hoofdwegen, 1 350 000 km secundaire wegen en 3 000 000 km gemeente- en andere wegen. Het spoorwegnet was

---

1. POD Economie.  
2. UNDP, 1999.  
3. OESO, 2002a.  
4. IEA 2003.  
5. IEA 2003.

circa 200 000 km lang. Waterwegen strekten zich uit over 30 000 km en pijpleidingen over 22 000 km.

### **...waaronder het wegennet...**

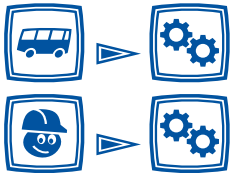
In België ging het toenemende transport samen met een belangrijke uitbreiding en verbetering van het wegennet. Het is van 93 950 km in 1970 uitgebreid naar 147 121 km in 2000, dat is 1,5 % per jaar. Die toename in de omvang van het wegennet ging gepaard met een toename van de kwaliteit, de veiligheid en de capaciteit. bijvoorbeeld Het autowegennet is gegroeid van 488 km in 1970 naar 1 702 km in 2000, dat is 4,3 % per jaar. Vele wegen werden in deze periode ook verbreed. (zie ook fiche 22 van het IDO-supplement)

### **...het spoornet en de waterwegen**

De omvang van het spoornet is, daarentegen, verminderd van 4 232 km in 1970 naar 3 471 km in 2000, ofwel 0,7 % van vermindering die per jaar. Toch kende het tal van kwaliteitsverbeteringen, zoals de elektrificatie of de bouw van hogesnelheidslijnen. Tot slot is het netwerk van rivierscheepvaart stabiel gebleven, van 1 553 km in 1970 naar 1 534 km in 2000. Er waren ook talrijke verbeteringen qua infrastructuur (kaaimuren, sluizen enz.).

#### **2.2.5.2 Druk van het personenvervoer en van de productieorganisatie op het fysieke en technologische kapitaal**

### **DRUK nr. 11 & 20: van de wijzen van personenvervoer en de productieorganisatie**



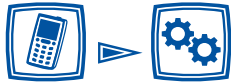
De huidige consumptie- en productiepatronen oefenen, via het vracht- en personenvervoer, druk uit op het fysieke kapitaal. Aangezien de voertuigen voor het vervoer van personen en goederen doorgaans dezelfde vervoersnetwerken gebruiken (weg of spoor), is het relevant die twee soorten druk samen te bestuderen. Een druk die leidt tot de aanleg van de vervoersinfrastructuur, is in principe positief en draagt bij tot de groei van het economische kapitaal. Toch heeft de stijging van de vraag naar wegverkeer de afgelopen dertig jaar ruimschoots de capaciteitsgroei overschreden van het net dat daarvoor moet instaan. Het gevolg is dat het fileprobleem toeneemt, met vertragingen voor de weggebruikers als resultaat.

Deze congestie leidt tot een achterstand die sociale, economische en milieukosten heeft. Of het om rechtstreekse kosten gaat, bij het goederenvervoer, of om indirecte kosten zoals tijdverspilling bij het reizigersvervoer, die ontoereikendheid van de capaciteit van het verkeersnet veroorzaakt maatschappelijke kosten en een vermindering van het welzijn. In het Vlaams Gewest zijn de kosten van de verkeerscongestie per kilometer (externe marginale kosten van de congestie) tussen 1991 en 2002 aldus met 31 % gestegen. Die kost bereikt bijvoorbeeld 0,77 EUR/km voor een personenwagen in stad en in spitsuren, of 0,1 EUR/km voor een zware vrachtwagen die buiten de steden en in daluren circuleert<sup>1</sup>. Op EU-niveau, schatte de Europese Commissie in 2001 in een Witboek over transport die kosten van de verkeerscongestie op 0,5 % van het BBP. Ze becijferde dat ze zouden stijgen tot 1 % van het BBP in 2010. Die kosten zijn natuurlijk af te wegen tegen de bouwkosten van nieuwe infrastructuur.

1. De Ceuster, 2004.

### 2.2.5.3 Druk van de productontwikkeling op het fysieke en technologische kapitaal

#### DRUK Nr. 16: van de productontwikkeling



#### ...op het biotechnologische kapitaal

Het ontwikkelingsproces van de producten beïnvloedt het technologische kapitaal. Dit onderdeel vestigt de aandacht op de gevolgen voor dit kapitaal op beide gekozen gebieden: biotechnologie en energietechnologie.

De beschrijving van de productiepatronen liet zien dat de farmaceutica, de biotechnologie, de cosmetica en de landbouw, steeds meer gebruik maken van van planten, dieren, bacteriën enzovoort, dat wil zeggen van biologische diversiteit, met inbegrip van de genetische diversiteit. Die druk heeft geleid tot een snelle groei van het aantal patenten op genen sinds de tweede helft van de jaren '90. In 2001 reikte het Amerikaans Bureau voor Patenten (United States Patent and Trademark Office) in de vs meer dan 5 000 patenten uit voor DNA. Dat is meer dan het totale aantal patenten uitgereikt door dit Bureau tussen 1991 en 1995<sup>1</sup>. Het Europees Octrooibureau schat dat het enkele duizenden patenten op genetische uitvindingen heeft uitgereikt<sup>2</sup>. Daaronder waren ook menselijke genen: twee Amerikaanse bedrijven hebben in 2000 samen meer dan 1 000 patentaanvragen ingediend, waarbij het ene 4 500 en het andere 34 000 menselijke sequenties bestreek<sup>3</sup>.

Die stijging van het technologische kapitaal door patenten op genen doet enige vragen rijzen. De antwoorden die er op gegeven worden zullen de evolutie van het technologische kapitaal beïnvloeden. Het gaat onder meer om deze vragen:

- Kan de isolering van genen beschouwd worden als een patenteerbare innovatie? De techniek om genen te isoleren is onmiskenbaar een patenteerbare technologische innovatie, maar de vraag of het gen en de informatie over dat ontdekte gen na zijn isolatie als een uitvinding kan worden beschouwd, blijft onbeantwoord.
- Behoren menselijke genen tot het gemeenschappelijke erfdeel van de mens of kunnen ze het onderwerp zijn van eigendomsrecht? Volgens sommigen behoren de genen waaruit de mens bestaat, tot het gemeenschappelijke erfdeel van de mens. Anderen houden in de naam van het onderzoek en de vorderingen op medisch vlak vol dat de menselijke genen het onderwerp kunnen zijn van eigendomsrecht, monopolies en dat ze kunnen worden geëxploiteerd voor commerciële doeleinden.
- Hoe kan men met elkaar verenigen dat de meerderheid van de genetische rijkdommen en de traditionele kennis zich in de ontwikkelingslanden bevinden (zie 2.2.4.3), terwijl ondernemingen van de meer ontwikkelde landen grotendeels de patenten voor de accumulatie van het technologische kapitaal in handen hebben? Hoe valt dat te verzoenen met een duurzame ontwikkeling voor iedereen?

#### ...op de energietechnologie

Ook op energievak oefent de productontwikkeling druk uit op de technologische ontwikkeling. Daarbij besteedt de overheid fondsen voor o&o voornamelijk aan kernenergie en fossiele energie, die 56 % (cijfers uit 1998) ontvangen van de overheidsuitgaven voor onderzoek in de IEA-landen, ten koste van de hernieuwbare energieën (8 %) en de energiebesparingen (15 %). Het technologische kapitaal zal zich dus sneller ontwikkelen in domeinen als

1. OESO, 2002a.  
2. OESO, 2002a.  
3. Berry e.a., 2003.

kernenergie en fossiele energie en minder snel in de domeinen verbonden aan hernieuwbare energie en het rationele gebruik van energie. Andere factoren versterken die situatie nog.

- Eerst is er de structuur van de energieprijzen, die geen rekening houdt met alle externe kosten, onder andere verbonden aan klimaatveranderingen, maar ook aan andere vormen van vervuiling. Die externe kosten liggen hoog voor fossiele energie en laag voor de hernieuwbare energieën. Zoals onderstreept in punt 2.1.3.2 hebben de o&o-uitgaven de neiging zich te richten op economisch rendabele domeinen, dat wil zeggen de fossiele energieën.
- Een tweede factor is de neiging om te kiezen voor onderzoek in domeinen die al gekend zijn. De vooruitgang van het onderzoek in een bepaald domein leidt namelijk vaak tot voortuigang in verwante domeinen. Verscheidene studies<sup>1</sup> stellen dat het belangrijk is om hernieuwbare energie en de ontwikkeling van energiebesparingen actief te steunen om ze ook de vruchten te laten plukken van dat gunstige accumulatie-effect. Demonstratieprojecten en het effectieve gebruik van nieuwe technologie maken het ook mogelijk een grotere kennis te vergaren op een bepaald domein (proefondervindelijk leren). Gritstevski en Nakisenovic (2000) beweren dat hernieuwbare energie, net zoals fossiele energie, kan volstaan om de hele wereld van energie te voorzien, terwijl ze ook minder CO<sub>2</sub> uitstoot. De voorwaarde daarvoor is dat de o&o-inspanningen daarop worden toegespitst. Om dat te bereiken is het ook nodig dat de overheid op dat vlak een actiever beleid voert.

## 2.2.6 Financieel kapitaal: toestand en druk



Dit onderdeel geeft in grote lijnen de toestand en evolutie van het financiële kapitaal van de overheid. De volgende onderdelen leggen uit hoe de sturende krachten, voor de vraagstukken van dit Rapport, die toestand onder druk zetten en beïnvloeden.

### 2.2.6.1 Toestand en evolutie van het kapitaal

Dit onderdeel geeft een kort overzicht van het financiële patrimonium van de overheid. Hiertoe worden de volgende indicatoren gebruikt: de schuldgraad en de omvang van het begrotingstekort of -overschot in België en in de EU-landen.

De schuldgraad is de totale staatsschuld, uitgedrukt in procenten van het BVP. De huidige generaties moeten rente betalen op de staatsschuld, bovenop de terugbetaling van het ontleende kapitaal. Een overheid met een hoge schuldgraad is bijgevolg beperkt in zijn bestedingsmogelijkheden. Naarmate deze historische schuld wordt afgelost, komen er meer middelen vrij. Die kunnen dan anders besteed worden.

Voor de landen van de EU-25 samen, daalde de schuldgraad tussen 1994 en 2002 van 66 naar 62 %, om daarna weer te stijgen tot 64 % in 2004. De omvang van de schuldgraad verschilt aanzienlijk. In 1994 prijkte België helemaal bovenaan (134 %). In 2004 was de schuldgraad er gedaald tot 96 %<sup>2</sup>. (zie

---

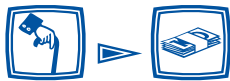
1. IEA, 2000; Grubb, 2001; Gritsevskiy e.a. 2000.  
2. Eurostat-databank.

fiche 35 van het IDO-supplement). Ook Italië en Griekenland hebben een vrij hoge - hoewel dalende - schuldgraad.

Alle EU-landen (EU-25) samen hadden in 2004 een overheidstekort van 2,6 %<sup>1</sup>. Tussen de EU-landen kan de omvang van dat tekort of overschot sterk verschillen. België heeft in de EU een bijzondere positie. Vanaf 2000 werd telkens een licht begrotingsoverschot bereikt, na diverse jaren die afgesloten werden met een tekort. Een begrotingstekort of -overschot beïnvloedt de bestedingsmogelijkheden van de overheid. De uitgaven van landen met een tekort moeten tenslotte gefinancierd worden. Dat kan door leningen, die de toekomstige generaties zullen moeten terugbetalen. Landen met een overschot kunnen dan weer kiezen welke uitgaven met die middelen worden gefinancierd<sup>2</sup>.

In België worden de overheidsfinanciën gekenmerkt door een hoge staatschuld in vergelijking met andere EU-landen, door een licht begrotingsoverschot sinds 2000 en door een omvangrijke huidige fiscale en parafiscale druk. De overheden beschikken dus over een beperkte bewegingsruimte.

### 2.2.6.2 Druk van de veroudering op het financiële patrimonium

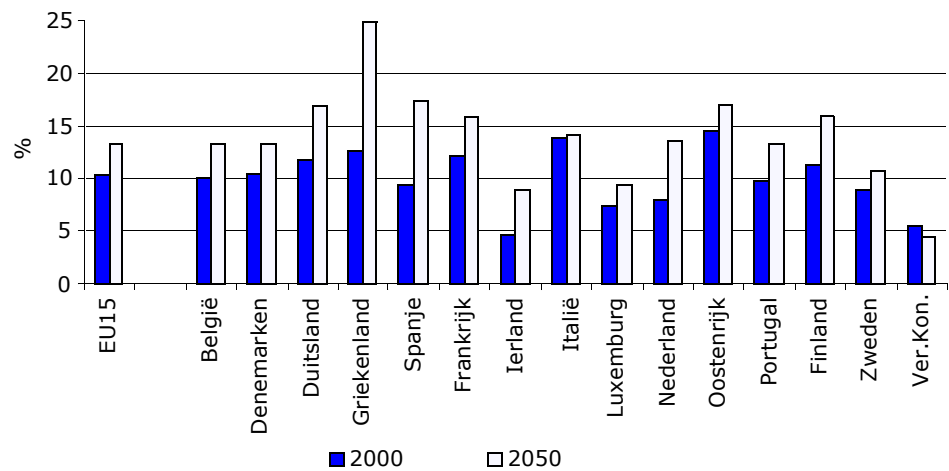


Ook de veroudering van de bevolking legt een druk op het financiële patrimonium, vooral in de meer ontwikkelde landen zoals België. In de toekomst zal een kleiner deel van de bevolking de rijkdom produceren. Tegelijk zullen er ook meer mensen, voornamelijk ouderen, van die rijkdom afhangen om hun bestaansmiddelen, en meer bepaald hun pensioen<sup>3</sup>, te kunnen betalen. Door die stijging van de economische afhankelijkheidsgraad zal het aandeel van de totaal geproduceerde welvaart (BBP) dat bestemd is voor bestaansmiddelen voor oudere inactieven toenemen.

Figuur 16 geeft de verwachte groei weer van de pensioenuitgaven van de overheid, met inbegrip van de meeste vervangingsinkomens voor ouderen, in procent van het BBP, in de lidstaten van de EU-15. Die uitgaven stijgen in bijna alle EU-landen. In België stijgen ze, tussen 2000 en 2050, van 10 tot 13,3 % van het BBP.

1. Eurostat-databank.  
 2. Het belang hiervan in een context van duurzame ontwikkeling zal in deel 6 worden toegelicht.  
 3. Zie voor meer uitleg het hoofdstuk over demografische tendensen en ook Frère, 2004: 31-32.

**FIGUUR 16 - Pensioenuitgaven van de overheid vóór belastingen, uitgedrukt in % van het BBP in 15 lidstaten van de EU en in de volledige EU in 2000 en 2050**



Bron: Economic Policy Committee, 2001. De vooruitzichten houden geen rekening met de na 2000 ingevoerde wetgeving en omvatten het merendeel van de vervangingsinkomens die de overheden overmaakten aan personen van 55 jaar en meer. De projectie voor Frankrijk loopt enkel tot 2040.

Deze evolutie stelt een belangrijke intergenerationale uitdaging. De overheid zal er immers op moeten toezien dat deze meerkost gefinancierd wordt. Met andere woorden, de huidige generatie zal maatregelen moeten nemen om de bestaansmiddelen voor oudere inactieven, in het bijzonder gepensioneerden, in de toekomst te bekostigen. Merk hierbij op, dat in de EU-landen er verschillende typen institutionele voorzieningen bestaan die instaan voor bestaansmiddelen voor ouderen. Bovendien bestaan er verscheidene visies over hoe dient te worden omgegaan met de budgettaire kost van de veroudering. Die verschillende visies hebben tot verschillende strategieën geleid over hoe om te gaan met de financiële gevolgen van de veroudering.

## 2.3 Dynamiek van de levensomstandigheden

De vorige twee hoofdstukken behandelden transformaties in de levensomstandigheden. Ze toonden hoe de ontwikkelingskapitalen wijzigen onder invloed van diverse soorten druk. In hoofdstuk 2.1 werden 20 domeinen van druk die uitgaan van de sturende krachten geïdentificeerd. Dan volgde in hoofdstuk 2.2 een beschrijving ervan, samen met hun eerste impact op de kapitalen.

Deze beschrijving gebruikte economische, sociale en ecologische indicatoren. Het IDO-supplement, dat regelmatig in dit hoofdstuk wordt vermeld, vult deze beschrijving aan door 44 IDO's in detail te presenteren. Het merendeel daarvan is afkomstig van beide vorige federale Rapporten. Die beschrijvingen, analyses en evaluaties tonen aan dat de vooruitgang naar de duurzame ontwikkelingsdoelen ontoereikend is, ook wanneer er gekwantificeerde en in de tijd uitgezette streefdoelen bestaan. De evolutie van federaal België naar een duurzame ontwikkeling blijft dus getekend door onzekerheid.

**Een toepassing van het TransGovern-model**

Om dit gebrek aan vooruitgang naar de duurzame-ontwikkelingsdoelen beter te begrijpen, onderzoekt dit hoofdstuk de kettingreacties die volgen na de impact van de sturende krachten op de kapitalen. Die keteneffecten passen in een ingewikkelde dynamiek die in het model TransGovern (deel 1) voor een beter begrip vereenvoudigd wordt voorgesteld. Het linkerblok van figuur 1 toont drie soorten linken die de effecten van de druk vergroten, nadat die een invloed hebben uitgeoefend op een kapitaal. Die linken bepalen de interne dynamiek van die kapitalen, hun interacties en de terugkoppelingseffecten (*feedback*) van die transformaties op de sturende krachten van de ontwikkeling.

Ook al vloeien die 20 domeinen van druk altijd voort uit menselijk handelen om een menselijke behoefte te bevredigen, toch zijn de gevolgen ervan niet altijd gewenst. Die druk kan leiden tot een opeenstapeling van minder of meer ernstige verstoringen van het evenwicht. Daardoor dreigt de aan de gang zijnde ontwikkeling af te wijken van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in plaats van ze te realiseren. In sommige gevallen kunnen de gevolgen onomkeerbaar zijn.

De drie onderdelen van dit hoofdstuk 2.3 geven een synthese van drie types van dynamieken die de druk op gang brengt. Onderdeel 2.3.1 toont de intrarelaties in de drie kapitalen. Onderdeel 2.3.2 illustreert de onderlinge afhankelijkheid tussen de drie kapitalen. Onderdeel 2.3.3 ten slotte, behandelt de terugkoppeling van die veranderingen in de toestand van de kapitalen op de sturende krachten en trekt uit die systeemanalyse conclusies over de vicieuze cirkels en de positieve terugkoppelingen, die de obstakels en de mogelijkheden van een duurzame ontwikkeling vormen.

**2.3.1 Dynamiek binnen de basiskapitalen van ontwikkeling**

In de enkele dynamieken die hier geïllustreerd zijn, is er dus *a priori* geen reden om aan te nemen dat de gevolgen van de in de vorige hoofdstukken onderzochte druk, spontaan een evenwicht zouden bereiken binnen elk van de drie kapitalen. Voor elk van die kapitalen bestaat immers het gevaar dat de negatieve gevolgen van de waargenomen druk elkaar versterken en aldus hun impact vergroten.

**Intrarelaties binnen het menselijke kapitaal**

Een goede levensstandaard interageert uiteraard gunstig met de gezondheids-toestand en met de kennis en vaardigheden van een bevolking. Dankzij een behoorlijke levensstandaard en voldoende bestaansmiddelen, kunnen de kosten voor gezondheidszorg en kennisverwerving betaald worden. Wederkerig, heeft armoede een ongunstige invloed op de gezondheid en op het kennis- en vaardigheidsniveau. Een slechte gezondheid verkleint de kansen om een baan te vinden of zelfs een sociaal aanvaardbaar leven te leiden. Zo daalt de levensstandaard en verkleint de kans op vorming en onderricht.

**Intrarelaties binnen het milieukapitaal**

Het klimaatevenwicht maakt deel uit van het milieukapitaal en de klimaatveranderingen hebben heel wat gevolgen voor andere componenten van het milieukapitaal. Sommige van die gevolgen zijn nu al zichtbaar, zoals de afsmelting van de gletsjers en de verschuiving van de verspreidingsgebieden van dieren en planten. Een aantal van de verwachte toekomstige ecologische gevolgen zijn: het vaker optreden en de grotere omvang van uitzonderlijke weersomstandigheden (zoals hittegolven, droogtes, overstromingen en uitzon-

derlijke wind), de stijging van de zeespiegel, toenemende woestijnvorming, uitbreiding van tropische ziekten (zoals malaria of knokkelkoorts) tot gebieden die daarvan nog gespaard waren gebleven, de verdwijning van dieren- en plantensoorten die zich niet kunnen aanpassen aan die snelle verandering. Naar schatting zullen tegen 2050 15 % tot 37 % van de soorten bedreigd zijn<sup>1</sup>.

Volgens Marbaix en van Ypersele (2004) zouden in België die klimatologische veranderingen kunnen leiden tot een stijging van de temperatuur in de zomer (tussen 2,4 en 6,6° C) en in de winter (tussen 1,7 en 4,9° C), een daling van de neerslag in de zomer (tussen 0 % en -50 %) en een toename in de winter (tussen +6 % en +23 %) en een grotere frequentie en intensiteit van uitzonderlijke weersomstandigheden. Doorheen de 21ste eeuw kan klimaatverandering ook een deel van de soorten in België doen verdwijnen, terwijl soorten uit warmere gebieden hier kunnen opduiken. Die klimaatveranderingen zouden ook medeverantwoordelijk zijn voor het verdwijnen van kwetsbare ecosystemen zoals de Hoge Venen.

Ook het afnemende aantal beschikbare genetische bronnen heeft een grote weerslag op het milieukapitaal, waar zij deel van uitmaken. De uitroeiing van soorten en de verdwijning van unieke dieren- en plantenpopulaties leiden niet enkel tot een verlies van de unieke genetische diversiteit van die soorten en populaties, maar ook tot het verlies van het potentieel van die diversiteit. Die diversiteit biedt immers een uitgebreid gamma aan kenmerken die uniek zijn voor elke variëteit en elke soort. Zij creëert ook talrijke interacties met de natuurlijke hulpbronnen. Fotosynthese is één van de interacties tussen de atmosfeer en de planten die vitaal is voor de plantengroei. Die fotosynthese impliceert een opname van in de atmosfeer aanwezige CO<sub>2</sub> en speelt dus een belangrijke rol in de regeling van de klimaatveranderingen. De daling van het aantal bossen zou dus een negatieve invloed hebben op klimaatverandering.

### ***Intrarelaties in het economische kapitaal***

De toestand van het fysieke en technologische kapitaal heeft een invloed op de overige componenten van het economische kapitaal. De ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur gedurende de voorbije decennia, vormt immers een van de factoren die de relatieve kostprijs voor vervoer aanzienlijk heeft gedrukt. In combinatie met andere technologische ontwikkelingen, zoals de informatie- en communicatietechnologie, zorgde die ontwikkeling voor een wereldwijde reorganisatie van de productieactiviteiten, waarvan de concentratie- en specialisatiegraad snel is toegenomen.

Dat heeft op zijn beurt een weerslag op het begunstigde type van vervoersinfrastructuur. Die weerslag is meer voelbaar naarmate de overheidsfinanciën onder druk staan. De overheidsuitgaven voor de financiering van de bestaansmiddelen van de oudere inactieven in de context van de vergrijzing, beïnvloeden de evolutie van het fysieke en het technologische kapitaal van de overheidsgoederen en -diensten. Wanneer voor de financiering van de vergrijzing een stijging van de overheidsuitgaven nodig is, zijn er minder middelen beschikbaar om te investeren in infrastructuurwerken (fysiek kapitaal) voor het openbaar vervoer en in de ontwikkeling van nieuwe technologie.

---

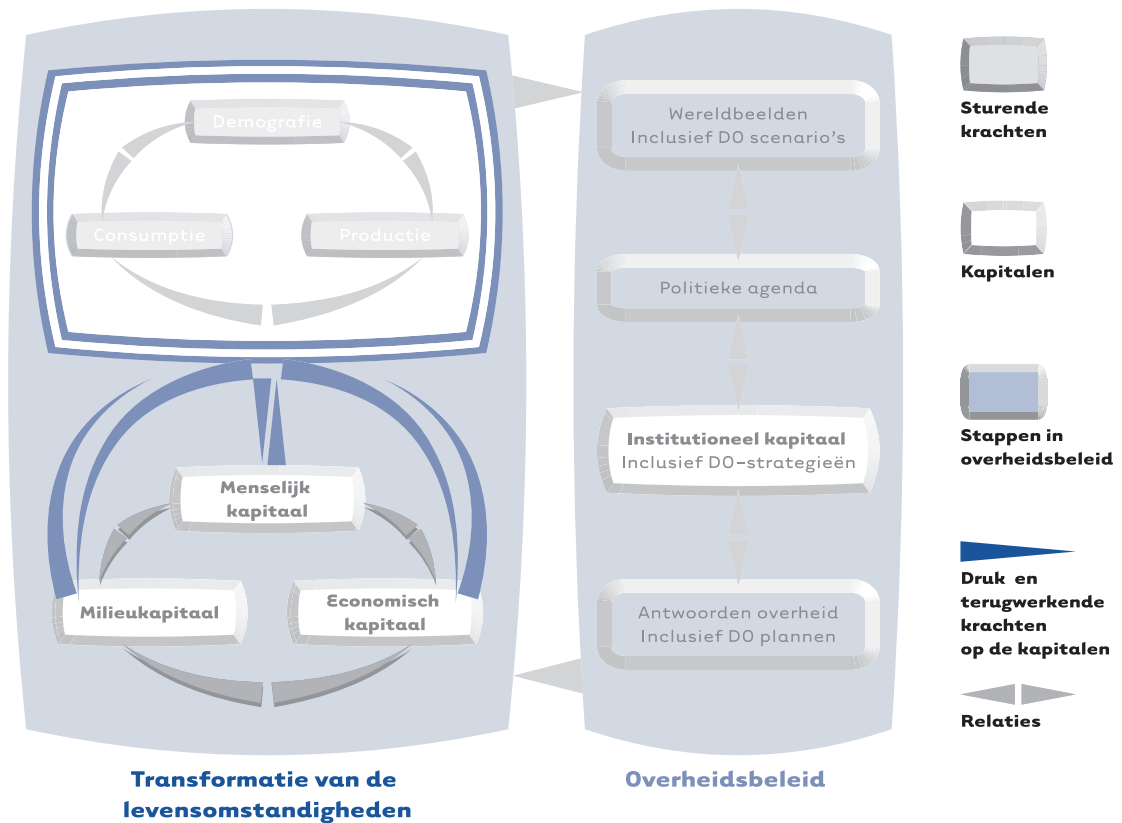
1. Thomas e.a., 2004.



### 2.3.2 Dynamiek tussen basiskapitalen van ontwikkeling

De tweede soort dynamiek bevat ook risico's van kettingreacties naar gecumuleerde verslechtingen, dit keer door de rechtstreekse wisselwerking tussen de kapitalen.

**FIGUUR 17 - TransGovern-model: dynamieken tussen kapitalen aan de basis van ontwikkeling**



#### **Tussen menselijk kapitaal en milieukapitaal**

Armoede, en vooral absolute armoede, kan noodgedwongen leiden tot een niet-duurzaam gebruik van diverse componenten van het milieukapitaal. Het bekendste voorbeeld is de massale ontbossing van sommige evenaarsgebieden om landbouwgrond te creëren. Dat leidt tot een verlies aan biologische diversiteit en erosie. Het kan in de betrokken landen ook leiden tot het verdwijnen van voorvaderlijke kennis en het opgeven van traditionele bestaansmiddelen.

Omgekeerd beïnvloedt de toestand van het milieukapitaal ook die van het menselijke kapitaal. Een rechtstreeks voortvloeisel is bijvoorbeeld de verontreiniging. Zowel binnen (vooral door het gebruik van hout en steenkool) als buiten berokkent zij de gezondheid heel wat schade. Afvalstoffen (onder andere radioactieve) in een slecht beheerd milieu kunnen ook ernstige gezondheidsgevolgen hebben. De overexploitatie van ecosystemen heeft een rechtstreekse invloed op de beschikbaarheid van voedsel, bijvoorbeeld in de visvangst. Een onrechtstreeks gevolg van het verlies van biologische diversiteit is onder meer dat de landbouw minder mogelijkheden heeft om planten en dieren te selecteren die zich kunnen aanpassen aan de evoluties van het milieu

(schadelijke en pathogene evoluties en nieuwe milieustress). Het gaat om een daling van de aanpassingsmogelijkheden die essentieel zijn om de levensstandaard van de betrokken populaties te verzekeren via hun voedselveiligheid.

### **Tussen milieukapitaal en economisch kapitaal**

De gewijzigde toestand van het milieukapitaal heeft een aanzienlijke impact op het economische kapitaal. De klimaatveranderingen bijvoorbeeld, leiden tot een stijging van de zeespiegel. Daardoor neemt de erosie van kustgebieden toe, met als resultaat een groot verlies aan landbouwgrond, verstedelijkte gebieden en patrimonium. Die erosie kan enigszins worden afgewend door beschermende kustinfrastructuur, zoals hogere dijken, te bouwen. Die constructies zouden dan deel uitmaken van het fysieke kapitaal. De luchtvervuiling, een ander kenmerk van de kapitaalvoorraad natuurlijke hulpbronnen, heeft ook een impact op het economische kapitaal, vooral via de aantasting van gebouwen en het patrimonium.

De biologische diversiteit is een andere component van het milieukapitaal die een impact heeft op het economische kapitaal, want zij draagt sterk bij tot de economische activiteit en de werkgelegenheid. 40 % van de globale economie steunt immers op biologische producten en procédés<sup>1</sup>. De biotechnologische sector die afhangt van genetische hulpbronnen vertegenwoordigt 1 570 vennootschappen in de EU. In de tweede helft van het jongste decennium bleven in de EU de investeringen in risicokapitaal in die sector bovendien toenemen, tot meer dan één miljard EUR in 2000<sup>2</sup>.

Omgekeerd hebben de evoluties van het economische kapitaal ook een rechtstreekse impact op het milieukapitaal. Het fysieke kapitaal beslaat immers een deel van het territorium waar de ecosystemen in het algemeen sterk verarmd zijn. Er bestaat dus concurrentie tussen het milieukapitaal en het economische kapitaal over het gebruik van het territorium. Bovendien leidt de uitbreiding van het fysieke kapitaal, en vooral van de vervoersnetwerken, tot een versnippering van het territorium waardoor de verplaatsingsmogelijkheden van sommige soorten verkleinen en sommige ecosystemen dus kwetsbaar worden. De kwaliteit van het economische kapitaal, wordt hier gemeten op basis van het ongevalrisico van bepaalde grote infrastructuur (onder andere kerncentrales en opslagplaatsen van radioactief afval). Ze kan ook een grote invloed hebben op de toestand van het milieukapitaal, indien dat risico zich voordoet.

### **Tussen menselijk kapitaal en economisch kapitaal**

De arbeidsomstandigheden bepalen grotendeels de toestand van het menselijke kapitaal. Ze hangen af van de toestand van de uitrusting en het technologische niveau. Dat is het geval in sectoren zoals steenkoolwinning in de ontwikkelingslanden, maar ook in de nucleaire sector in bepaalde Europese landen, waar voor taken met een hoog bestralingsrisico systematisch een beroep wordt gedaan op onderaannemers. Met het economische kapitaal van het huidige energiesysteem kunnen bovendien twee miljard mensen niet over schone en veilige brandstoffen beschikken.

Een andere impact van het fysieke en technologische kapitaal op het menselijke kapitaal gebeurt via patenten. In de farmaceutische sector bijvoorbeeld, kunnen patenten in bepaalde gevallen het onderzoek beschermen en verzilveren en dus nieuwe geneesmiddelen financieren. Maar een overmatig gebruik van patenten kan ook nadelig zijn voor de gezondheid. Aldus kan het het on-

---

1. EFTEC, 2005.  
2. EC, 2002a.

derzoek op bepaalde genen met een gedeponeerd patent, door niet-houders van het patent afremmen en dus ook de ontwikkeling van behandelingen op basis van die genen.

De kwantitatieve ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur heeft via de transportgerelateerde ongevallen ook een weerslag op het menselijke kapitaal. Een beter uitgebouwde vervoersinfrastructuur leidt tot een groter verkeersvolume, waardoor de kans op ongevallen toeneemt. Maar het ongevallenpercentage is voor bepaalde vervoerswijzen (wegvervoer) groter dan voor andere (spoorwegen). Bovendien kan het streven naar kwaliteit leiden tot investeringen die gericht zijn op een grotere gebruikersveiligheid zonder dat de capaciteit van de infrastructuur verandert.

Omgekeerd heeft de toestand van het menselijke kapitaal ook een weerslag op het economische kapitaal. Chronische ziekten, net zoals beroepsziekten en arbeidsongevallen veroorzaken kosten die de financieringscapaciteit van de overheid beperken. Zo worden in het begin van de 21ste eeuw de medische kosten van de voornaamste ziekten die met zwaarlijvigheid geassocieerd worden op 600 miljoen EUR geraamd, of bijna 6 % van het RIZIV-budget<sup>1</sup>. Een ander voorbeeld betreft de totale kosten voor tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid, de vergoedingen aan de rechthebbenden, de kosten voor gezondheidszorg en de vergoedingen voor tijdelijke of blijvende verwijdering, die door het Fonds voor Beroepsziekten worden gedragen. Die bedroegen 335,7 miljoen EUR in 2002. Ongeveer een derde van dat bedrag (130,9 miljoen EUR) gaat naar de vergoedingen voor blijvende arbeidsongeschiktheid, de vergoedingen aan de rechthebbenden en de kosten voor gezondheidszorg in de sector steenkool-, bruinkool- en turfontginning. Een hoog percentage van de huidige kosten hangt dus samen met ziekten die in het verleden werden opgelopen<sup>2</sup>. Doordat de overheid die kosten ten laste neemt, kan de overheidsschuld niet worden afgebouwd en kan er niet geïnvesteerd worden in het economische kapitaal zoals de transportinfrastructuur.

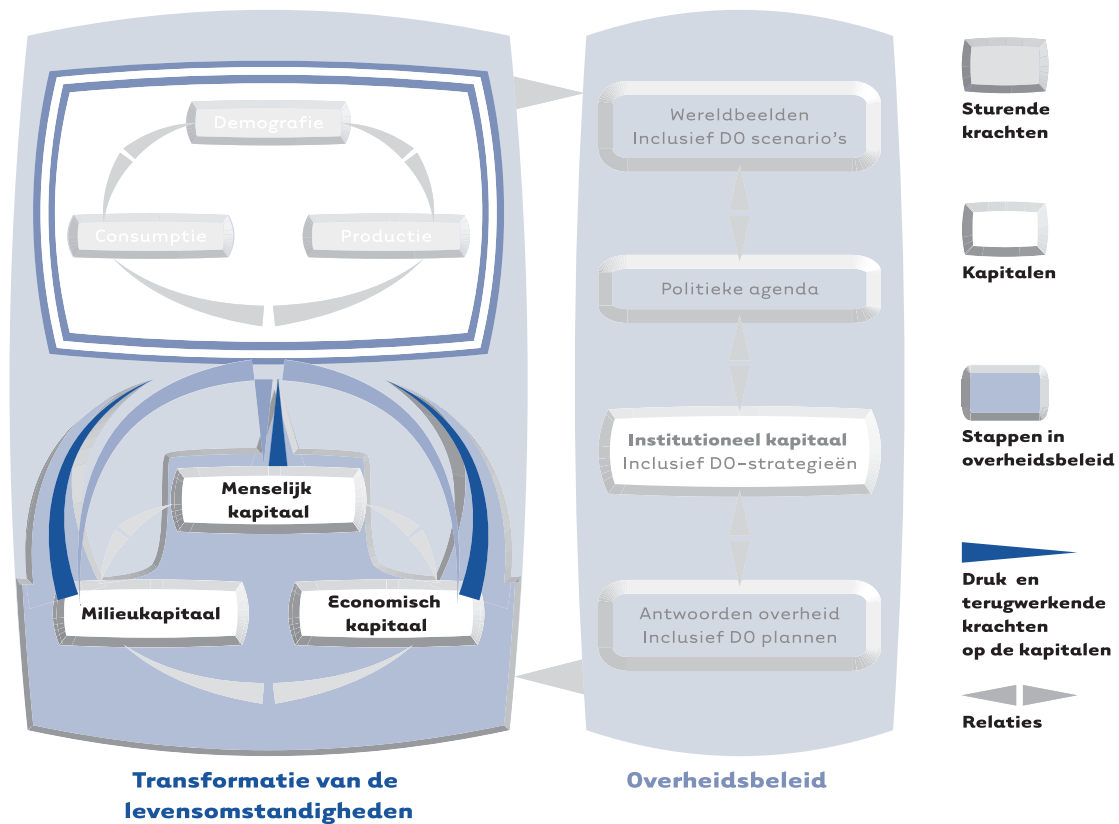
### 2.3.3 Terugkoppeling op de sturende krachten en cirkeleffecten

De derde soort dynamiek heeft betrekking op terugkoppelingseffecten. Feedback is een terugkoppelingseffect. In een gegeven systeem ontstaat een terugkoppelingseffect bij het element dat de eerste impact heeft ondergaan en dan keert hij terug naar de oorsprong van die eerste impact. In het schema van het TransGovern-model kan de druk die de sturende krachten uitoefenen op de kapitalen (neerwaartse pijlen in het linkerblok van de grafiek) leiden tot een terugkoppelingseffect (opwaartse pijlen) op de sturende krachten.

---

1. Guggenbühl, 2004.  
2. FBZ, 2002.

**FIGUUR 18 - TransGovern-model: terugkoppelingen op de sturende krachten en cirkeleffecten**



In sommige gevallen kan er een zelfregeling of automatische correctie zijn omdat de stromen van de sturende krachten op zichzelf een evenwicht vinden. In andere gevallen zullen er opeenvolgingen van cirkeleffecten ontstaan die ertoe leiden dat de sturende krachten en de kapitalen opnieuw tussenbeide moeten komen. Sommige van die cirkeleffecten zijn gunstig, andere kunnen echter uitmonden in vicieuze cirkels. In die gevallen moet er regulerend worden opgetreden om te vermijden dat er keteneffecten ontstaan die maken dat er van de weg naar duurzame ontwikkeling wordt afgeweken.

De terugkoppelingen, waarvan hier sprake, kunnen zich voordoen in verschillende tijdsschalen. Zo is het mogelijk dat een terugkoppelingseffect van het milieukapitaal op de verscheidene sturende krachten pas na enkele tientallen jaren zichtbaar wordt. Dat geldt voor bepaalde aspecten van de klimaatverandering en die met de demografische ontwikkeling als sturende kracht. Op korte termijn, bijvoorbeeld, is de stijging van de zeespiegel amper zichtbaar en zijn de gevolgen ervan veeleer beperkt. Op lange termijn echter, zijn de gevolgen reëel, zoals de migraties van hele bevolkingen uit de overstroomde gebieden. Voor andere terugkoppelingseffecten kan die termijn veel korter zijn. Dat is zo bij de aanleg van nieuwe wegeninfrastructuur. Die veroorzaakt een nieuwe vraag naar verplaatsingen van bestuurders die de bepaalde routes voorheen nog niet gebruikten omdat ze te traag of ontoegankelijk was. Die verschillen in tijdsschaal zijn een van de redenen waarom hier, in een context van duurzame ontwikkeling, voor de drie kapitalen samen een analyse van de terugkoppelingsverbanden wordt gemaakt. Hierna volgen de terugkoppelingsverbanden eerst via het menselijke kapitaal, daarna via het milieukapitaal en ten slotte via het economische kapitaal.

## Via het menselijke kapitaal

De twee componenten van het menselijke kapitaal die in deel 2 van dit Rapport worden bestudeerd (levensstandaard en gezondheid) dragen bij tot de vitaliteit van de sturende krachten Consumptie en Productie. De levensstandaard bepaalt namelijk de ontwikkeling van een solvabele binnenlandse vraag. De gezondheidstoestand speelt ook een fundamentele rol in de evolutie van de productiekwantiteit en – kwaliteit. De uitbreiding van bepaalde te voorkomen ziekten die werd waargenomen binnen een vergrijzende bevolking heeft de WGO ertoe aangezet op het volgende te wijzen *"In de 21e eeuw is een van de hoofdproblemen het bepalen van de beste methode om ziekten en aandoeningen te voorkomen en af te remmen en de gezondheid, de zelfredzaamheid en de mobiliteit van individuen te behouden binnen een vergrijzende bevolking"*<sup>1</sup>. Wanneer de kwaliteitsdoelstellingen voor het menselijke kapitaal bereikt zijn, gaan via de economische stromen gunstige cirkeleffecten optreden, die bijdragen tot een verbetering van de ontwikkelingsdynamiek.

De levensstandaard en de gezondheid beïnvloeden ook de demografische ontwikkeling. Zo heeft de systematische verbetering van de gezondheid – in het bijzonder de verbetering van de hygiëne en de uitroeiing van bepaalde infectieziekten – geleid tot een gestage toename van de levensverwachting. Bovendien heeft de gestegen levensverwachting van vrouwen, als gevolg van hun hogere scholingsgraad, geleid tot een daling van de vruchtbaarheidsgraad. Tot slot, zijn een onzekere levensstandaard en armzalige levensomstandigheden redenen om te emigreren naar landen waar ze beter zijn. De levensverwachting, de vruchtbaarheidsgraad en de migratie bepalen de demografische evolutie van een land.

Omgekeerd kunnen er ook neerwaartse spiralen in de levensomstandigheden ontstaan wanneer de gezondheidsproblemen, die bijvoorbeeld samenhangen met de productie- en consumptiepatronen, hoge budgettaire lasten veroorzaken. Dat kan het evenwicht van de overheidsfinanciën verstoren en er zo voor zorgen dat de overheid de gevolgen van de vergrijzing minder goed kan opvangen. Een toename van het aantal oudere werknemers met een slechte gezondheid en onaangepaste arbeidsplaatsen of een ongeschikt arbeidsritme zullen leiden tot steeds meer ziekteverzuim of invaliditeitspensioenen. Daardoor zal de productiviteit van de productiepatronen afnemen. Zo'n effect is momenteel waar te nemen in Zweden, een land dat erin geslaagd is oudere werknemers aan het werk te houden. Doordat bovendien ziekten als diabetes en verhoogde bloeddruk ook bij jongeren in opmars zijn, zou het aantal werknemers dat aangepaste werkomstandigheden vraagt, ook in andere leeftijdsgroepen kunnen toenemen.

Zulke spiralen kunnen door de interne dynamiek binnen de kapitalen worden verzwakt of versterkt. Een slechte gezondheidstoestand, bijvoorbeeld, heeft gevolgen voor de kennis en vaardigheden van de werknemers. Een grotere kennis en betere vaardigheden zorgen voor meer preventie op de werkvloer en betere consumptiegewoonten. Ook de dynamiek tussen de kapitalen kan die spiralen verzwakken of versterken. Bijvoorbeeld een betere uitrusting en een dienstverlening die het openbaar vervoer betaalbaar maakt, kan onrechtstreeks, via lichaamsbeweging, de toename van hart- en vaatziekten en suikerziekte tegengaan.

1. WGO, 1998. Vertaling FPB.

### **Via het milieukapitaal**

De overvloed aan natuurlijke hulpbronnen en een gunstig klimaat waren troeven voor de ontwikkeling. Het verlies aan natuurlijke hulpbronnen (genetische diversiteit) en aanzienlijke klimaatveranderingen hebben dus op termijn een impact op de ontwikkeling.

Het verlies aan biologische diversiteit leidt tot een afname van de productie- of consumptiemogelijkheden. Dat komt door de geringere mogelijkheden om diverse voedingsproducten (zie impact op het menselijke kapitaal) of andere producten (zie impact op het economische kapitaal) te ontwikkelen. De voedingspatronen zijn immers zeer afhankelijk van die biologische diversiteit. Het kleine aantal soorten waarvan 90 % van de menselijke voedselketen afhangt, maakt dit systeem zeer kwetsbaar voor ziekten of parasieten die eigen zijn aan één van de soorten. Met een hoge biologische diversiteit kan beter gereageerd worden op die evoluties door de bedreigde soort te vervangen of te wijzigen. Het brozer worden van die sectoren zoals de landbouw houdt een risico in van verpaupering, wat de oorzaken van dat verlies aan biologische diversiteit nog belangrijker maakt. Een verarmde bevolking wijzigt moeilijker haar productie- en consumptiepatronen, die mede aan de oorsprong liggen van dat verlies. De klimaatveranderingen, tot slot, zijn ook een oorzaak van het verlies aan biologische diversiteit. De impact daarvan kan een nog zwaardere impact hebben door de terugkoppelingseffecten van het verlies aan biologische diversiteit.

Via de opwarming van de aarde zullen de klimaatveranderingen talrijke bevolkingsgroepen destabiliseren, vooral in de ontwikkelingslanden. Uitgestrekte gebieden zouden onbewoonbaar worden (overstroomde kustgebieden, toenemende woestijnvorming), de impact van bepaalde tropische ziekten zou vergroten, de problemen op het vlak van drinkwatervoorziening zouden toenemen en uitzonderlijke weersomstandigheden zoals overstromingen en droogtes zouden steeds vaker voorkomen en met een zwaardere impact. Parry e.a. (1999) ramen dat er in 2050 circa twee miljard mensen meer met waterschaarste zouden moeten afrekenen. Ze schatten dat bijkomend zo'n 250 miljoen mensen zouden blootstaan aan de risico's van malaria, hongersnood of overstroomde kustgebieden. Het aantal betrokkenen stijgt met de omvang van de opwarming. In vele gevallen zullen de getroffen personen geen andere keuze hebben dan uit te wijken naar andere regio's. Dat zou demografische structuren wijzigen. Een deel van die klimaatvluchtelingen zullen naar meer ontwikkelde landen emigreren. Ondanks de prijseffecten zal de aanpassing aan de klimaatverandering in de rijke landen ook bepaalde zelfbeschermende reacties teweegbrengen. Die zouden een grotere uitstoot van broeikasgassen tot gevolg hebben, wat een terugkoppelingseffect heeft op de klimaatopwarming. Het gaat vooral om airconditioning om gebouwen en voertuigen te klimatiseren, een gebruik dat al algemeen verbreid is in de meer ontwikkelde landen.

### **Via het economische kapitaal**

Het technologische kapitaal heeft altijd betekenisvol bijgedragen tot de oriëntatie van de productie. De inhoud van dat kapitaal kan een belangrijke rol spelen bij het invoeren van duurzame of niet-duurzame productiepatronen. Onderzoek naar energietechnologie is bijvoorbeeld van cruciaal belang om energiebronnen te ontwikkelen die het mogelijk maken doeltreffend op te treden tegen de klimaatveranderingen, zonder afbreuk te doen aan de huidige levensstandaard. Dat is ook zo voor de technologieën die energiebesparingen mogelijk maken. Omgekeerd kunnen technologieën die bij bepaalde productie worden gebruikt, bepaalde kapitalen aantasten, zoals bijvoorbeeld de nucleaire technologie die verschillende risico's voor de kapitalen creëert (opslag van nucleair afval, proliferatie van kernwapens).

Een wijziging van het technologische kapitaal geeft dus aanleiding tot een terugkoppeling op de productie die de menselijke, ecologische en economische toestand van de kapitalen op hun beurt beïnvloeden. Het is dus belangrijk om een technologisch kapitaal te accumuleren die terugkoppelingen heeft op de productiepatronen, opdat die een positieve druk op de menselijke, ecologische en economische kapitalen zouden uitoefenen.

De toestand van het fysieke kapitaal heeft ook een terugkoppelingseffect op de sturende krachten. De transportgebruikers betalen niet de volledige kosten die ze genereren voor de maatschappij (de externe kosten zijn positief). De gezinnen en de ondernemingen gebruiken bepaalde transportmiddelen veel intensiever dan bij een optimale spreiding van de middelen in de economie. De buitensporige (niet-optimale) vraag naar die transportmiddelen uit zich in meer filevorming. Het Witboek Vervoer van de Europese Commissie<sup>1</sup> wijst erop dat 7 500 km wegen van het Trans-Europese netwerk lijden aan chronische verzanding en dat 16 000 km van het spoorwegnet beschouwd wordt als knelpunt. Volgens het Witboek kosten de verkeeropstoppingen op de Europese wegen jaarlijks 0,5 % van het BBP. Bij ongewijzigd beleid zouden die kosten verdubbelen tussen 2000 en 2010. Een van de oorzaken van het niet-optimaal gebruik van het transport en een hinderpaal voor een betere systeemregeling is het feit dat de maatschappij de externe transportkosten op zich neemt.

Voor de overheidsfinanciën vormen de klimaatveranderingen, net zoals de vergrijzing, de uitbreiding van bepaalde ziekten, de waterschaarste en de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen een grote uitgavenpost op lange termijn. Die financieringsbehoeften kunnen in de toekomst met elkaar in conflict treden wat betreft de toekenning van beperkte middelen (zie bijvoorbeeld 2.2.6.2. voor de verwachte pensioenuitgaven van de overheid in België). Dat is nog meer het geval gezien het patrimonium van de staat slechts een kleine toename kent (zie 2.2.6.1). De overheid heeft immers te kampen met een aantal andere sociale ontwikkelingen dan de vergrijzing die, op lange termijn en wereldwijd kunnen leiden tot een achteruitgang van het menselijke, ecologische en economische kapitaal. De klimaatveranderingen, de verspreiding van virussen en ziekten zoals HIV en AIDS, het tekort aan drinkbaar water en de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen zijn enkele voorbeelden van zorgwekkende ontwikkelingen. Peter Heller verklaart daaromtrent: *"al die ontwikkelingen hebben een gemeenschappelijk raakpunt: hoewel bij elke ontwikkeling de details van wat er effectief gebeurt heel onzeker blijven, is nagenoeg iedereen het eens over het grote belang van hun impact. Twee andere gemeenschappelijke raakpunten dienen te worden vermeld. Ten eerste, elke ontwikkeling zal op lange termijn waarschijnlijk een aanzienlijke financiële weerslag hebben. Men kan dus verwachten dat die ontwikkelingen gedurende heel wat jaren een zware last zullen zijn voor de staatsbegrotingen. [...] Ten tweede, is het waarschijnlijk dat al die ontwikkelingen - en niet enkele ervan - zich tijdens de komende decennia gelijktijdig zullen voordoen, al dan niet in verschillende mate"*<sup>2</sup>. De overheid moet nu dus reeds maatregelen nemen, wat onmiskenbaar een zware impact zal hebben op de huidige overheidsuitgaven. Dat moet er echter voor zorgen dat die ontwikkelingen niet nog verergeren, wat op termijn nog grotere overheidsuitgaven zou vergen. In deel 3 komt het tot op heden gevoerde beleid aan bod.

1. EC, 2001a.  
2. Heller, 2003: 2. Vertaling FPB.



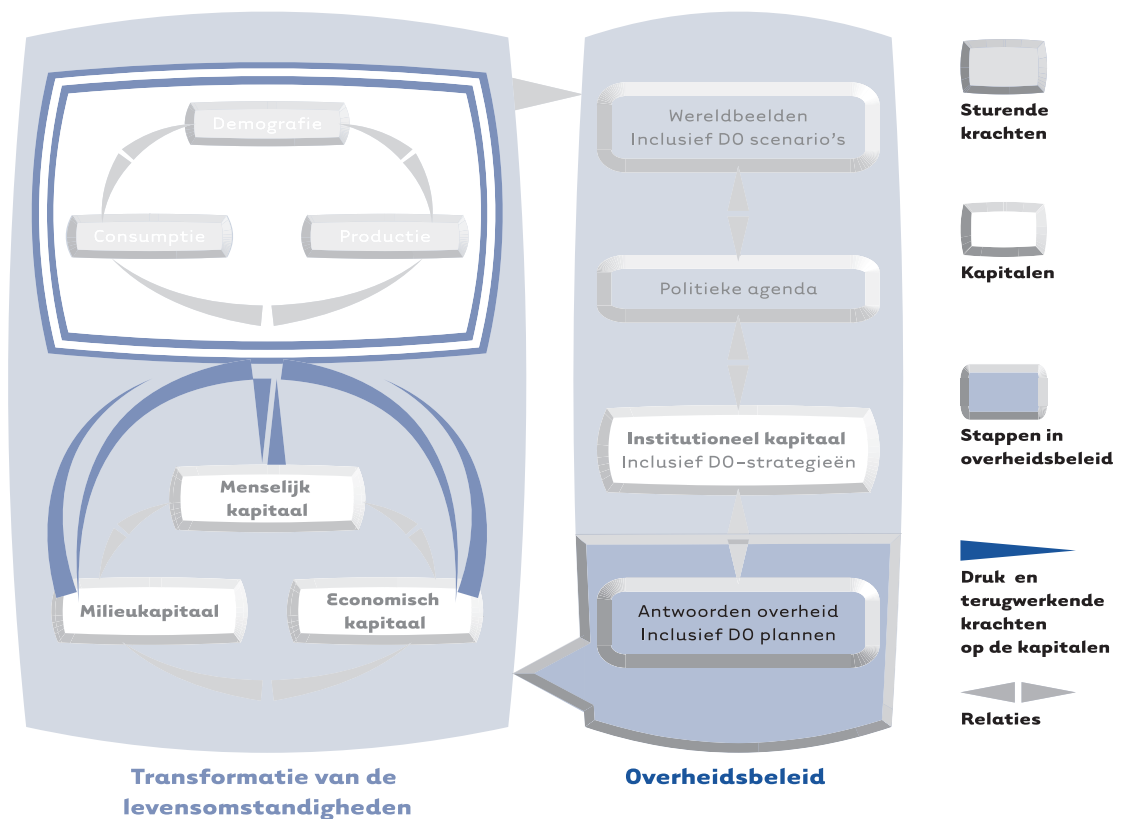




## Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling

De domeinen van druk die in deel 2 van dit federale Rapport zijn gekozen, betreffen politieke verbintenissen van duurzame ontwikkeling die grotendeels onder federale bevoegdheid vallen. Zij hebben natuurlijk gevolgen voor de levensomstandigheden in alle gefedereerde entiteiten en vaak in het buitenland (bv. klimaatveranderingen). Ze komen voor op politieke agenda's van verschillende beleidsniveau's en worden beheerd met een institutioneel kapitaal in voortdurende evolutie op verschillende politieke niveaus (wereld, Europees, federaal, communautair, regionaal en lokaal).

**FIGUUR 19 - TransGovern-model: antwoorden van de overheid, inclusief DO-plannen**



De formulering van antwoorden - eventueel gedeeltelijk - door goed gecoördineerde federale beleidsmaatregelen is in het bijzonder vereist wanneer die druk externe gevolgen heeft. Dat wil zeggen, gevolgen die het economische systeem niet op gedecentraliseerde wijze autoreguleert. De uitwerking van die antwoorden wordt in het rechterblok van figuur 1 geschematiseerd. De delen 3 en 4 van het Rapport evalueren die van het federale beleid en van de federale strategie voor duurzame ontwikkeling sinds ze in werking zijn gesteld.

Eerst passeert de informatie over de antwoorden van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling de revue, voor de sturende krachten en kapitalen die in deel 2 van dit Rapport werden geanalyseerd. De beleidscontext van zulke antwoorden wordt vervolgens uitgebreid met het onderzoek naar de beide tot nu toe beschikbare federale Plannen, voor 2000-2004 en 2004-2008. De Plannen voor duurzame ontwikkeling zijn in een strategie voor duurzame ontwikkeling het gedeelte waarin beslissingen genomen worden. De toestand van de strategie en zijn toepassing tot in 2004 zijn bestudeerd in deel 4 van dit Rapport.

Om de implementatie van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling te evalueren, werden de maatregelen geklassificeerd volgens de etappes van het beleidsproces die elke maatregel bereikt heeft in 2004. De informatie die gebruikt werd om deze klassering door te voeren is ontleend aan de rapporten van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). Voor sommige maatregelen was er geen informatie, maar deze optie laat het toe om de situatie te belichten dankzij een klassering volgens vijf etappes van het beleidsproces (Voorbereiding, Invoering, Uitvoering, Monitoring en Evaluatie). Vijf andere categorieën (Variabel, Gevolgloos, Achterhaald, Gedefederaliseerd en Informatieloos) zijn toegepast op de maatregelen die niet in die vijf categorieën passen.

Die indeling in vijf etappes liggen in het verlengde van de vaststellingen van het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Dat stelt: *"In een democratische rechtsstaat komt het beleid tot stand via een aantal vastgelegde procedures. Dat verklaart de tijdsspanne die nodig is om een beleidsidee te laten uitgroeien tot een maatregel, die pas van kracht wordt na publicatie in het Belgisch Staatsblad. In een analyse van het federale beleid moet met dit tijdsaspect terdege rekening worden gehouden"*<sup>1</sup>.

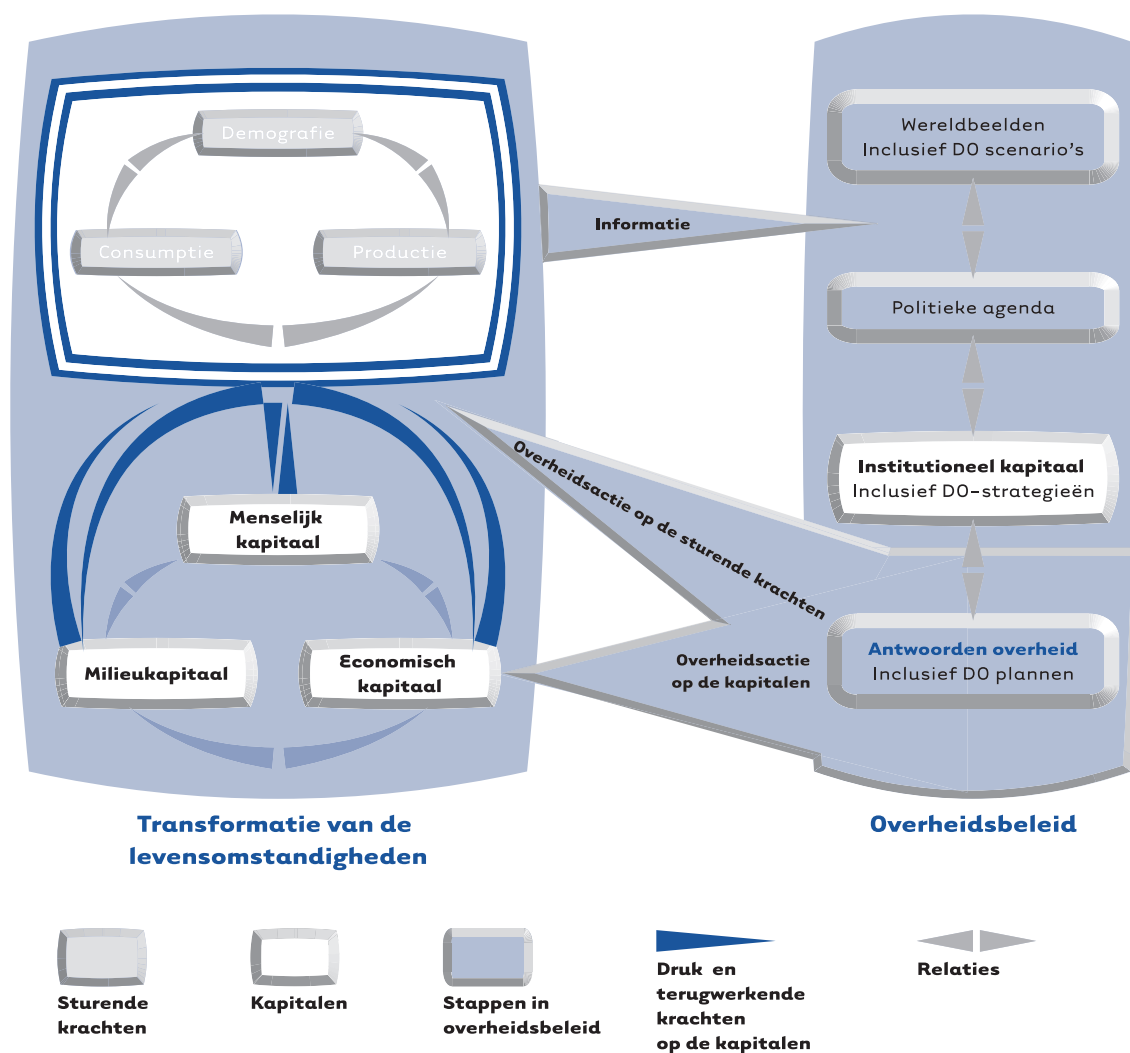
### 3.1 Beleid voor de sturende krachten en kapitalen

Dit hoofdstuk onderzoekt kort het gevoerde beleid voor de sturende krachten en de kapitalen die het deel 2 analyseerde. Dat onderzoek bestaat voor elk beleidsdomein uit de bevoegdheidsverdeling, de grote lijnen van het gevoerde beleid en de inhoud en implementatie van de Plannen voor duurzame ontwikkeling terzake.

---

1. TFDO, 1999: 176

**FIGUUR 20 - TransGovern-model: beleid voor de sturende krachten en kapitalen**



### 3.1.1 Het gevoerde beleid voor de sturende krachten

#### 3.1.1.1 De demografische structuur

België voert geen expliciet beleid op vlak van demografie. Voor dat beleidsdomein is er dus geen bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende Belgische overheden. Elke overheid kan wel binnen haar bevoegdheden maatregelen nemen die de determinanten van een bevolkingsevolutie kunnen beïnvloeden. Zo ontwikkelde België een algemeen beleid om de gevolgen van de veroudering van de bevolking op te vangen. Dat beleid beoogt onder meer het garanderen en financieren van bestaansmiddelen voor oudere inactieven.

Het eerste Plan voor duurzame ontwikkeling bevat geen maatregelen die passen in een bevolkingsbeleid. Het tweede Plan voor duurzame ontwikkeling

neemt de vergrijzing van de bevolking in rekening. Het stelt een reeks maatregelen voor om de gevolgen van de vergrijzing van België mee op te vangen: het inschrijven van de doelstellingen inzake sociale insluiting in duurzame ontwikkeling, de bescherming van de consument, fatsoenlijke en betaalbare huisvesting, blijven werken na 55 jaar, de ontwikkeling van buurtdiensten, steun aan familiale zorg, het verbeteren van de globale opvang van patiënten, het informeren van het publiek op gebied van gezondheid en ten slotte het verbeteren van het aanbod van openbaar vervoer. Het stelt ook dat de vergrijzing een belangrijke uitdaging zal zijn voor de minder en minst ontwikkelde landen.

#### **Internationaal beleid**

De maatregelen van diverse instellingen kunnen de bevolkingsstructuur in verschillende landen direct of indirect beïnvloeden. Die maatregelen kunnen betrekking hebben op migratie en vruchtbaarheid. Maatregelen van dit type beïnvloeden de structuur van de bevolking direct. Maatregelen inzake gezondheid of onderwijs kunnen ze indirect beïnvloeden. De VN en de internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (Caïro 1994) hebben hiervoor een - weliswaar niet-bindend- internationaal kader geschapen.

#### **Beleid gericht op de vruchtbaarheid**

De sociale zekerheidsvoorzieningen helpen de economische kost van de opvoeding van kinderen te dragen en gezin en arbeid beter te combineren. Bovendien tracht het gezondheidsbeleid de toegang tot anticonceptie en abortus uit te breiden, waarbij abortus gedecriminaliseerd is.

Het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* bevat twee maatregelen om de combinatie van gezin en arbeid te vergemakkelijken. Die zijn in uitvoering. Zowel het federale Regeerakkoord van juli 2003 als het tweede Plan inzake duurzame ontwikkeling herhalen die maatregelen die een invloed kunnen hebben op de vruchtbaarheidsgraad.

#### **Internationaal beleid**

Het belang van reproductieve gezondheid, gendergelijkheid, onderwijs voor vrouwen en de versterking van hun positie vormen de rode draad van het bevolkingsbeleid dat gericht is op de minder en minst ontwikkelde landen. De idee is dat naarmate vrouwen meer opgeleid en geïnformeerd zijn, zij beter in staat zijn hun eigen keuzen te maken, wat een daling van het aantal geboorten met zich mee brengt. Het beleid van internationale instellingen - zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) of het aidsprogramma van de Verenigde Naties (UNAIDS) - maar ook de Millenniumdoelstellingen van de VN hebben de jongste jaren vooral aandacht voor de demografische gevolgen van AIDS in de minder en minst ontwikkelde landen, het verminderen van de mortaliteit bij moeders en jonge kinderen en het uitbannen van armoede en honger, zowel in landelijke als verstedelijkte gebieden.

#### **Beleid gericht op migratie**

De Europese Unie (EU), die bevoegd is voor het migratiebeleid, beïnvloedt dat beleid in België sterk.

Er is geen informatie over de aangekondigde evaluatie van de naturalisatieprocedure, noch over de Senaatswerkzaamheden over burgerrechten en over de opvolging van racismeklachten<sup>1</sup>. Afgezien hiervan, zijn alle aangekondigde maatregelen in het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* over vreemdelingen en asielzoekers ofwel in voorbereiding, beslist of in uitvoering.

---

1. Het gaat om de maatregelen § 764, § 764 en § 756 (Federale overheid 2000).

**Internationaal beleid**

De maatregelen die op internationaal vlak zijn genomen om de gezondheid en de positie van vrouwen in de minder en minst ontwikkelde landen te verbeteren, kunnen ook de internationale migratiestromen beïnvloeden. Een verbetering van de situatie in de minder en minst ontwikkelde landen kan niet-beheersbare migratiestromen helpen voorkomen. Afgezien van een reeks overgangsbepalingen voor de nieuwe lidstaten kunnen EU-burgers zich vrij verplaatsen in de EU. In 2003 en 2004 heeft de Europese Raad minimumstandaarden vastgelegd voor de aanvraag, toekenning en intrekking van het asielzoekersstatuut, de opvang en rechten van vreemdelingen en de billijke herverdeling van de financiële middelen in functie van de asielaanvragen en -toekenningen van elke lidstaat<sup>a</sup>.

- a. Het gaat in het bijzonder over de volgende de beslissingen van de Europese Raad: 27/01/2003, 25/11/2003, 19/11/2004, 29/04/2004 en 2/12/2004. De Raad van Tampere (1999) heeft de krijtlijnen van het immigratiebeleid uitgezet.

**3.1.1.2 Consumptiewijzen**

De Belgische federale overheid heeft vele bevoegdheden die te maken hebben met de consumptie. Die lijken op die van de EU: reglementeringen over productnormen, handelspraktijken, consumentenbescherming en de uitwerking van algemene regels over de openbare aanbestedingen met milieubescherming tot doel. De federale overheid is in België dus belast met het toepassen van het vastgelegd beleid op Europees niveau. De bepaling van de energietarieven, van bepaalde belastingen en de toekenning van keurmerken, zijn ook federale bevoegdheden. De gewesten en gemeenschappen kunnen in de consumptiewijzen tussenkomen via hun bevoegdheden voor milieu, onderwijs en sensibilisatie.

De voorbije 50 jaar had het binnenlandse deel van het federale consumptiebeleid deze streefdoelen:

- De consumptie vergroten om bij te dragen aan de economische groei.
- De economische belangen van de consumenten te promoten en te beschermen door de oprichting te begunstigen van markten die consumenten een grotere keuze tegen een lagere prijs aanbieden.
- De verbetering van de consumentenbescherming tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's: veiligheid van goederen en diensten, handelspraktijken, prijswetgeving enzovoort.

Om duurzame consumptiewijzen op internationaal vlak te bevorderen, steunt België in het bijzonder het proces van Marrakech. Daarom was België gastland en co-organisator van de Europese vergadering van de ontvangende partijen van de consumentenwijzen en duurzame productie in november 2004.

In België, op federaal niveau, voorziet de regering in een aantal maatregelen om duurzame consumptiewijzen te promoten in het eerste en tweede Plan inzake duurzame ontwikkeling. In het eerste Plan inzake duurzame ontwikkeling hebben deze maatregelen vooral betrekking op informatie en sensibilisering, op het voorzien in kwaliteitslabels voor goederen en diensten en hun etikettering, op de publiciteit en op de fiscaliteit van goederen en diensten. Andere maatregelen steunen het beleid van duurzame consumptie. Het gaat om de institutionele coördinatie en de participatie om zo het maatschappelijke middenveld, met name de consumentenverenigingen, meer te betrekken bij het consumptiebeleid. De balans van de implementatie van deze maatregelen in het eerste plan is gemengd:

- De 12 maatregelen over etikettering worden geïmplementeerd (2 maatregelen worden voorbereid en 8 maatregelen zitten in de Uitvoerings-

fase), net als de 5 maatregelen over de institutionele coördinatie en participatie, waarvan er 4 in de Uitvoeringsfase zitten.

- De 4 maatregelen over informatie en sensibilisering worden beperkt geïmplementeerd: 1 zit in de Voorbereidingsfase, 4 zitten in de Uitvoeringsfase en 1 is Informatieloos.
- De 6 maatregelen over publiciteit en de 20 maatregelen over de taxatie van goederen en diensten worden weinig geïmplementeerd: respectievelijk 2 en 5 van de maatregelen zitten in de Uitvoeringsfase.

#### **Internationaal beleid**

Het implementeren van de engagementen van Johannesburg om de consumptiewijzen te veranderen gebeurt sinds 2003 in de context van het proces van Marrakech. Dat proces heeft als doel een "*Raamwerk van programma's voor de komende 10 jaar*" over duurzame consumptie- en productiewijzen.

Het thema van de verandering van consumptiewijzen werd niet opgenomen in de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling. Maar de vier meest milieugerichte thema's van deze strategie (klimaatsverandering, het beheren van de natuurlijke rijkdommen, het transportsysteem en de risico's voor volksgezondheid) worden er verbonden en voorzien een beleid en maatregelen die ermee te maken hebben. Onlangs nog erkende de Europese Ministerraad van maart 2005 de noodzaak van "*een gezond milieu dat gebaseerd is op een duurzame consumptie en productie*".

#### **Beleid gericht op het voedingspatroon**

Het federale beleid inzake de voedingspatronen heeft zich de jongste jaren geconcentreerd op de voedingsveiligheid, na de verschillende voedselcrisisen. De regering heeft het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen opgericht in 2000. Dat verenigt alle inspectie- en controlediensten rond de voedselketen. Dat Agentschap zorgt voor het respecteren van de reglementering en de normen voor al wie tussenkomt in de voedselketen. Bovendien werd in 2004 een project van *Nationaal voedings- en gezondheidsprogramma* voorgesteld. Tien werkgroepen werden opgericht, onder andere over de voeding van verschillende leeftijdsgroepen, van de lichaamsbeweging, de opvoeding, het wetenschappelijk waken, met als doel het opstellen van een plan tegen 2006.

De voorziene maatregel inzake de voedselpatronen van het eerste Plan wil de Belgische consumenten aanmoedigen om zich evenwichtiger te voeden. Hij wordt geïmplementeerd. In het tweede Plan wordt dit engagement verlengd. De overheid wil er een kwaliteitsvoeding promoten.

#### **Internationaal beleid**

De WGO heeft in 2004 een strategie aanvaard met als doel dat de leden ingrijpen in de oorzaken van niet-overdraagbare ziekten die gelinkt zijn aan een slechte voeding en een tekort aan lichaamsbeweging. Die strategie heeft als leidende principes: de synthese van bestaande wetenschappelijke informatie, het informeren van de besluitvormers, het informeren en betrekken van de betrokken partijen en het voorstellen van een "strategisch kader" voor actie. Voeding maakt deel uit van het EU-actieplan 2003-2008 op het vlak van de volksgezondheid. Dat programma bevat maatregelen inzake voeding en lichaamsbeweging.

#### **Beleid gericht op de huishoudapparaten**

Om de consumptie van huishoudapparaten te wijzigen, is de federale overheid beperkt in haar bevoegdheden inzake productnormen (zie beleid over productiewijzen). Maatregelen die op EU-niveau en in België genomen werden om de vraag naar huishoudapparaten te beïnvloeden, vallen onder andere bevoegdheidsniveau's. Het gaat bijvoorbeeld om etikettering die informatie geeft over de energetische klassen van de huishoudapparaten (EU-bevoegdheid), subsidies bij de aankoop van milieuvriendelijke toestellen (gewestbevoegdheid), afvalrecyclage van elektrische toestellen (EU- en gewestbevoegdheid).

De twee Plannen voor duurzame ontwikkeling hebben als doel het verminderen van de energievraag, maar behandelen niet specifiek huishoudapparaten, noch energieconsumptie en afvalproductie door die elektrische uitrustingen.

#### **Internationaal beleid**

Het Europese beleid is vooral gericht op het productaanbod (definitie van de normen voor huishoudapparaten) en wordt dus beschreven bij het beleid inzake productiewijzen (zie 3.1.3).

#### **Beleid gericht op personentransport**

De federale transportbevoegdheden zijn beperkt. Ze gaan hoofdzakelijk over fiscaliteit, reglementering, bescherming, de spoorwegen en de nationale luchthaven.

Naast het implementeren van de EU-richtlijnen, houdt het federale beleid onder andere de ontwikkeling van een *Plan voor duurzame mobiliteit* in. Een van de elementen van dat beleid is de aanmoediging van het gebruik van alternatieven voor de weg, zowel via zachte vervoerswijzen zoals de fiets, als via het openbaar vervoer, met name door initiatieven om het woon-werkverkeer gratis te maken en de oprichting en financiering van het Brusselse Gewestelijk Expre-netwerk (GEN). Het belastingsbeleid ondersteunt het transportbeleid, met name door de belastingsaftrek voor auto's die weinig CO<sub>2</sub> uitstoten.

In het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, waren 51 maatregelen gericht op het transport van personen. De maatregelen gericht op de sturende kracht consumptie en de druk die daaruit voortvloeit waren hoofdzakelijk:

- De vraagbeheersing, onder andere via de fiscaliteit of via de alternatieven zoals autodelen of bedrijfsvervoersplannen.
- Het steunen van alternatieven voor de auto, zoals openbaar vervoer, door het verhogen van de mogelijkheden van "intermodaliteit" en zachte vervoerswijzen.
- De vermindering van de hinder, met name via normen voor de uitstoot van pollutanten of lawaai, het promoten van minder verontreinigende brandstoffen zoals LPG of de technische verbetering van de voertuigen.

Het tweede federaal Plan voor duurzame ontwikkeling herhaalde dezelfde thema's, door de nadruk eerder te leggen op de volgende maatregelen:

- De beheersing van de vraag naar transport, met name door de belastingen op het bezit van voertuigen te verminderen en de belastingen op het gebruik ervan te verhogen.
- De ontwikkeling van alternatieven voor het huidige gebruik van transport, met name telewerk, thuiswerk, autodelen, intelligente snelheidsaanpassing en bedrijfsvervoersplannen.
- De ontwikkeling van openbaar vervoer, via een betere informatie en een vermindering van de kosten voor bepaalde categorieën gebruikers.
- De vermindering van de hinder, met name door aanmoediging tot de installatie van deeltjesfilters, een kwaliteitscontrole van de geëxporteerde voertuigen, de promotie van niet-verontreinigend vervoer en de behandeling van de problematiek van bedrijfswagens.

### **Internationaal beleid**

Het Europese transportbeleid is vooral gericht op het aanbod van transport en op de transportinfrastructuur. Dat beleid wordt respectievelijk behandeld in het beleid gericht op de productiewijzen (3.1.1.3) en in het beleid gericht op de transportinfrastructuur (3.1.4.2).

### **3.1.1.3 De productiewijzen**

Om de productiewijzen te veranderen, kan de federale overheid inwerken op het prijzenbeleid, de belastingen op bedrijven, de regels van de overheidsopdrachten, de maximale expansiesteun aan bedrijven en de voorwaarden voor commerciële vestiging, het middenstandsbeleid, het recht op werk, de sociaal overleg en de productnormen. De gewesten mogen tussenbeide komen in de productiewijzen: met de directe en indirecte hulp aan bedrijven, de wetgeving inzake economische expansie, het KMO-beleid (gedeeld met het federale), de raadgeving en de informatie bij de bedrijven en het milieu- en het werkbeleid.

België neemt actief deel aan de internationale activiteiten om de niet-duurzame productiewijzen te veranderen. Zo speelde ze een actieve rol in de Europese informele groep inzake geïntegreerd productbeleid.

In het eerste plan voor duurzame ontwikkeling, heeft de federale overheid zich geëngageerd tot het nemen van maatregelen om de productiewijzen te veranderen. Die hadden vooral een invloed op de productnormen en op het sociale- en milieubeheer van het overheidsapparaat.

### **Internationaal beleid**

Het implementeren van de verbintenissen om de productiewijzen te wijzigen die werden aangegaan in Johannesburg, gebeurt sinds 2003 binnen het proces van Marrakech, net als voor de consumptiewijzen. De Europese strategie voor duurzame ontwikkeling handelt niet specifiek over de duurzame productiewijzen. Niettemin bevat ze doelen en maatregelen die ermee te maken hebben, zoals bv. het doel om het gebruik van natuurlijke rijkdommen en economische groei te ontkoppelen.

### ***Beleid gericht op de productontwikkeling***

De acties van de federale overheid in de productontwikkeling passen praktisch exclusief in haar bevoegdheden voor de veiligheid van de producten en de productnormen die milieu- en gezondheidsbescherming tot doel hebben. De EU in het bijzonder is verantwoordelijk voor de standaardisatie van de producten in de context van een Europese eenheidsmarkt. Verschillende EU-richtlijnen werden omgezet in Koninklijke Besluiten, bijvoorbeeld voor de uitstoot van centrale verwarming thuis.

In het eerste Plan werden de 11 maatregelen over productnormen slechts gedeeltelijk geïmplementeerd: slechts 6 maatregelen zitten in de uitvoeringsfase. De maatregel die voorziet in de uitwerking van een Richtplan Producten is mislukt. Actie 16 van het tweede Federaal Plan gaat een strategie uitwerken voor duurzame producten.

De maatregelen over de etikettering, de publiciteit en de taxatie van goederen en diensten zijn in het eerste Plan ondergebracht bij het consumptiebeleid. Maar ze beïnvloeden ook de productiewijzen van de bedrijven. Omgekeerd, hebben acties die te maken hebben met de productiewijzen hebben ook effect op de consumptiewijzen. De analyse van het beleid inzake consumptie is dus



ook geldig voor de productiewijzen, in het bijzonder de vaststellingen die te maken hebben met de instrumenten en de institutionele coördinatie.

### **Internationaal beleid**

De EU ontwikkelt sinds een aantal jaren een geïntegreerd productbeleid om de milieueffecten van producten over hun hele levenscyclus te verminderen. In deze context, nam de Commissie een Kaderrichtlijn aan inzake de eisen op gebied van ecodesign die kunnen toegepast worden op energieverbruikende producten. Ze heeft ook een akkoord gesloten met de autohandelaars, die voorziet dat de auto's die op de markt komen in 2008 (2009 voor de Japanse en Koreaanse auto's) gemiddeld 140g CO<sub>2</sub>/km zullen uitstoten.

De Commissie definieert een nieuwe reglementaire context voor de chemische stoffen, REACH (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van CHemicaliën) die moet dienen om de gezondheid van de mensen te beschermen (zie 3.1.2.2).

### **Beleid gericht op de productie-organisatie**

De bevoegdheden van de federale overheid zorgen ervoor dat ze voornamelijk maatregelen neemt om de sociale druk van de productie-organisatie te verminderen. Het gaat voornamelijk om maatregelen die te maken hebben met het creëren van banen en met welzijn en veiligheid op het werk.

In beide Plannen voor duurzame ontwikkeling werden maatregelen geformuleerd in verschillende domeinen: het milieubeheer en het maatschappelijk verantwoorde ondernemen van de overheidsdiensten, het oprichten van kwaliteitsbanen, de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bedrijven en het toepassen van de OESO-richtlijnen voor multinationals.

- Het milieubeheer en maatschappelijk verantwoord ondernemen van de overheidsdiensten: in het eerste Plan, hadden 10 maatregelen betrekking op dit thema. Van de maatregelen zitten er 7 in de Uitvoeringsfase. Het tweede federaal Plan bevat een actie om de rol van de overheidsdiensten in de verandering van de productiewijzen te versterken.
- Promotie van de werkgelegenheid: het eerste Plan stelde maatregelen voor om het werk te herverdelen en de lasten te verminderen, onder andere op laaggeschoold werk. De vier maatregelen van het Plan hierover zitten in de uitvoeringsfase. In het tweede Plan, heeft de overheid zich verbonden tot het versterken van de aantrekkelijkheid van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden via een systeem met werkbonus.
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen: de federale overheid heeft de voorbije vier jaar het maatschappelijk verantwoorde ondernemen weinig gepromoot. Het eerste plan voorziet in de ontwikkeling van vrijwillige normen en het aanmoedigen van hun gebruik door de bedrijven (zoals een sociaal label). In de toekomst zou de overheid het maatschappelijk verantwoorde ondernemen moeten promoten op een gestructureerde wijze zoals vermeld in het tweede federaal Plan.
- Belangrijke beginselen voor multinationale ondernemingen: het eerste Plan stelt onderzoek in het vooruitzicht over hoe de OESO-beginselen voor multinationale ondernemingen kunnen worden toegepast<sup>1</sup>. De Nationale Delcrederedienst<sup>2</sup> is past zich aan de nationale en internationale verplichtingen op milieuvlak aan.

1. Deze beginselen bevatten aanbevelingen voor een verantwoord gedrag van ondernemingen (doorzichtigheid, werkverschaffing, leefmilieu) bij internationale investeringen.

2. De Nationale Delcrederedienst is een overheidsinstantie die de internationale economische relaties wil aanmoedigen door buitenlandse investeringen, import- en exportrisico's te verzekeren.

### **Internationaal beleid**

De Europese commissie heeft verschillende beleidspistes en instrumenten om sociale en milieudruk door de productie-organisatie te verminderen: herziening van EMAS (Environmental Management and Auditing Scheme), werken aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, het uitwerken van een actieplan inzake milieutechnologieën, het uitwerken van twee mededelingen over de mogelijkheden tot integratie van sociale en ecologische overwegingen in overheidsopdrachten enzovoort<sup>a</sup>.

- a. Voor meer informatie, zie: CE, 2004.

### **Beleid gericht op de organisatie van het goederentransport**

Binnen de sector goederentransport, zijn de bevoegdheden van de federale overheid hoofdzakelijk verbonden aan treinvervoer. De overheid heeft de NMBS gereorganiseerd om zich aan te passen aan de Europese richtlijnen over de liberalisering van het spoorverkeer. Ze steunt de ontwikkeling van spoorinfrastructuur, in het bijzonder de vrachtlijnen en de ontwikkeling van multimodale transportcentra.

Het eerste plan had als doel: het beheren van de vraag naar goederentransport (externe kosten, bedrijfsvervoersplannen, de rijduur) en de maatregelen met als doel het beheren van het transportaanbod, in termen van het verminderen van de hinder (verontreiniging, onveiligheid en lawaai) zoals in termen van de promotie van de alternatieven voor het wegverkeer (multimodaliteit trein-weg en water-weg). Het tweede plan stelt een reflectie voor over de mogelijk om een belasting per kilometer in te voeren voor vrachtwagens, en vervolgt de promotie van de multimodaliteit.

### **Internationaal beleid**

In de transportsector, speelt de Europese politiek een belangrijke rol. Haar beleid is gericht op de opening van de markten, de creatie van transEuropese transportnetwerken, het intermodale goederentransport (Marco Polo programma) en de internationaal maken van de externe kosten<sup>a</sup>. De EU ligt aan de basis van een openingsbeleid voor de concurrentie van alle transportwijzen. Dat beleid is grotendeels opgesteld voor wat betreft luchtvervoer (vracht en passagiers), het scheepvaart transport en wegentransport. Die liberalisering is aan de gang in de spoorwegsector en voor de havendiensten. Voor wat betreft de internalisering van de externe kosten, heeft de Europese Commissie onlangs een richtlijn voorgesteld die de te volgen principes voor de gebruiksbelasting (in functie van de afgelegde kilometers) vastlegt, om externe kosten te internaliseren.

- a. Bovendien zijn verwante thema's die het transport beïnvloeden ook op EU-niveau behandeld, bijvoorbeeld technische normering rond uitstootcoëfficiënten voor voertuigen.

## **3.1.2 Het gevoerde beleid voor het menselijke kapitaal**

### **3.1.2.1 Verandering van de levensstandaard**

### **Beleid gericht op de levensstandaard van de Belgische gezinnen**

Het beleid inzake armoedebestrijding en het garanderen van een zekere levensstandaard omspannt diverse beleidsdomeinen. De federale overheid is bevoegd voor de financiering van de sociale zekerheid, waaronder de pensioenen. Op gebied van werkgelegenheid, is ze voornamelijk bevoegd in de toekenningsvoorwaarden en de financiering van de werkloosheidsuitkeringen. Het federale armoedebestrijdingsbeleid kadert in de zogenoemde *Nationale Actieplannen inzake sociale insluiting*, die de perioden 2001-2003 en 2003-2005 omvatten. Die plannen maken deel uit van Europees beleidsproces waarin gemeenschappelijke doelstellingen zijn aangenomen en de lidstaten van ieders ervaringen en verwezelijkingen kunnen leren. De gewestelijke autoriteiten zijn bevoegd, onder ander inzake de (professionele) integratie van de uitkerings-

trekkers. De lokale overheden doen een uitspraak over de effectieve toekenning van hulp en zijn medeverantwoordelijk, samen met bepaalde regionale instanties, voor de begeleiding van de begunstigden.

De federale wet inzake de maatschappelijke integratie<sup>1</sup> voorziet de storting van een leefloon, rondom volgende hoofdlijnen:

- Het recht op maatschappelijke integratie is beter verzekerd dan in het verleden via een individueel contract, dat de begunstigden, vooral de jongeren, moet leiden tot het vinden van een baan.
- De uitkering werd naar boven toe herzien voor bepaalde categorieën.
- De aanvragers worden verzekerd van begeleiding.
- De categorieën van de rechthebbenden worden aangepast in functie van de sociaal-demografische evolutie.

Die hervorming van de sociale hulp kadert in het activatiebeleid van de regering, dat de verhoging van werkgelegenheid maar ook de daling van de bijstandsafhankelijkheid, vooral op jonge leeftijd, nastreeft. De startbanen-overeenkomst voor jongeren van de federale overheid is hier een voorbeeld van<sup>2</sup>. Het wil jongeren zo snel mogelijk nadat ze de school verlaten hebben, inschakelen op de arbeidsmarkt en bezorgt hen een baan en/of een aanvullende opleiding. Voor de aanwerving van laaggeschoolde jongeren, kunnen de werkgevers financiële voordelen genieten.

Het eerste Plan voor duurzame ontwikkeling bevat diverse maatregelen die de volledige uitbanning van armoede nastreven. Bovendien duidt het aan dat deze maatregelen snel dienen vertaald te worden in cijfermatige doelstellingen en worden opgevolgd. De federale regering zal een studie laten realiseren om na te gaan in welke mate de lage arbeids- en vervangingsinkomens voldoen om situaties van armoede of bestaansonzekerheid te voorkomen. Die maatregelen zijn grotendeels in uitvoering. Inzake sociale bijstand stelt dit Plan volgende maatregelen voor: het toegankelijker maken van de documenten inzake sociale bijstand. Die maatregel is nu gedeeltelijk in uitvoering. Bovendien werd besloten een rapport op te stellen over de hindernissen bij de toegang tot het ocmw. Inzake jeugdwerkloosheid, zal de regering nastreven dat 50 % van de jongeren aan het einde van de planperiode zinvol werk hebben binnen de zes maanden na het einde van hun studies, zoals voorgeschreven in de wet over de startbaanovereenkomsten.

In het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* werden de doelstellingen en de maatregelen inzake sociale insluiting van het bovengenoemde *Nationaal actieplan sociale insluiting 2003-2005* volledig overgenomen<sup>3</sup>.

### **Beleid gericht op de levensstandaard van de oudere inactieven in België**

Het gevoerde beleid op vlak van begroting en werk vormen de grondslagen van de Belgische strategie op gebied van financiering van de bestaansmiddelen van de oudere inactieven. Ze worden in grote mate bepaald door de EU-doelstellingen in deze domeinen. De budgettaire kost van de veroudering wordt geprefinancierd door de progressieve en systematische afbouw van de overheidsschuld. De ontwikkeling van private pensioenstelsels wordt

1. Wet van 26/10/2002 gewijzigd door de programmawet van 9/7/2004.  
 2. Wet van 24/12/1999 ter bevordering van de werkgelegenheid, later gepreciseerd in diverse kb's.  
 3. Het stelt ook een aantal acties voor om de toegang tot volwaardige en betaalbare huisvesting en tot goede banen te bevorderen, net zoals acties voor landbouwondernemers.

aangemoedigd, net als de aanvullende inkomsten uit arbeid, als aanvulling op de publieke voorzieningen wiens basisbescherming werd gemoderniseerd en wiens aanpassing aan de welvaart gematigd zijn. Het werkgelegenheidsbeleid focust zich op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en op het vergemakkelijken van de combinatie van werk en gezin.

In het hoofdstuk over armoede in het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, dienen bepaalde maatregelen om de levensstandaard van de oudere inactieven op peil te houden. Zo zullen de middelen voor de sociale zekerheid op een stabiele manier worden toegekend, waar de pensioenen die de overheid betaalt deel van uitmaken. Begrotingsoverschotten zullen gerealiseerd worden om de terugbetaling van de schuld te versnellen. De vrijgekomen middelen kunnen gebruikt worden om de pensioenen te financieren. Een deel van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* wordt gewijd aan de problematiek van de vergrijzing. In vergelijking met het gangbare beleid, brengt het Plan bepaalde nieuwe accenten naar voor zoals de steun voor sociaal-economische projecten voor en door oudere mensen.

### **Internationaal beleid**

De EU-beleidsdoelstellingen inzake begroting en werkgelegenheid zijn de beheersing van de begroting en de verhoging van de werkgelegenheidscijfers<sup>a</sup>. Voor wat specifiek de pensioenen betreft, heeft de EU gemeenschappelijke doelen aangenomen en een context gecreëerd die de lidstaten kunnen gebruiken om te leren uit de ervaringen en de verwezenlijkingen van de anderen<sup>b</sup>.

- a. Zie fiche over werkgelegenheid in de IDO-tabel.
- b. Zie Frère, 2004: 76-79.

### **Beleid gericht op de levensstandaard in de wereld**

Ontwikkelingssamenwerking is momenteel een bevoegdheid van de federale overheid, maar de gewesten hebben het initiatief genomen om aan ontwikkelingssamenwerking te doen binnen hun bevoegdheidsdomeinen.

België is een van de staten die de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO) hebben goedgekeurd. Die vormen de pijlers van het Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Om de MDO's te bereiken, stelt de MDO 8 nadrukkelijk dat de meer ontwikkelde landen hun ontwikkelingssamenwerking moeten versterken en een partnerschap moet aangaan met andere landen. Dat kan door de officiële ontwikkelingshulp (OO) te verhogen en door een aangepast beleid inzake schuldbeheer van en handelsverkeer met de ontwikkelingslanden.

In 2000 bedroeg de OO van België 0,36 % van het BBP. In 2002 bedroeg het 0,43 % en in 2003 steeg het tot 0,61 %<sup>1</sup>. In 2004 daalde het tot 0,40 % van het BBP. Sinds 2003 is de hulp voor directe bilaterale ontwikkeling geconcentreerd op 18 partnerlanden<sup>2</sup>. Volgende gegevens verduidelijken waaraan deze middelen recent concreet besteed werden. In 2001 gaat 46,9 % van de OO meteen naar projecten die in verband staan met de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. In 2003 steeg dit tot 68,6 %. In 2004 bedroeg het 57,3 %. In 2002 bedroeg de opheffing van de schulden 19,1 % van de OO van België voor. Hierna steeg dit deel om 40,6 % te bereiken in 2003. In 2004 bedroeg

- 
1. Dat ligt vooral aan de kwijtschelding van schulden van de Democratische Republiek Congo.
  2. België is partnerschappen aangegaan met Algerije, Bénin, Bolivië, Burundi, Democratische Republiek Congo, Ecuador, Mali, Marocco, Mozambique, Niger, Palestina, Peru, Rwanda, Senegal, Zuid-Afrika, Tanzania, Oeganda en Viëtnam (Belgian Development Cooperation, 2005: 9-10).

het 14,6 %<sup>1</sup>. Binnen de EU, steunt België initiatieven die doelen op het vergemakkelijken van de toegang van de producten uit ontwikkelingslanden op de Europese markt en op het verminderen van subsidies op eigen producten wanneer deze in concurrentie komen met de levensbelangrijke exportproducten van deze landen.

Het eerste Plan voor duurzame ontwikkeling duidt aan dat het beleid van internationale samenwerking<sup>2</sup> zal hervormd worden en beter gecoördineerd, wat onder andere een evaluatie van de effecten van het Belgisch beleid op de ontwikkelingslanden inhoudt. België zal voornamelijk de middelen toekennen aan multilaterale projecten in de context van de schuldvrijstelling van de minst ontwikkelde landen en voor de fondsen voor het milieu. Het toepassen van het concept van ecologische schuld in de politiek zal worden onderzocht en het principe van onvoorwaardelijke hulp zal worden verdedigd. Al deze maatregelen zijn grotendeels in uitvoering. Hier tegenover staat dat geen enkele informatie is over het doel van dit plan voor de kwalitatieve verbetering van de ontwikkelingshulp. Ten slotte is de maatregel om over ontwikkelingssamenwerking in dialoog te gaan met het Belgische bedrijfsleven in voorbereiding.

#### Internationaal beleid

De VN heeft naar aanleiding van de eeuwwisseling doelstellingen inzake ontwikkeling aangenomen, de zogenoemde Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO). Ze benadrukken de verwevenheid van ontwikkelingsproblemen, duurzame ontwikkeling en mensenrechten. Ze streven er naar om op middellange termijn concrete vooruitgang te boeken inzake armoede, onderwijs, gezondheidszorg en leefmilieu. Voor sommige doelstellingen werden kwantitatieve targets vastgesteld voor het jaar 2015, waaronder het halveren van het aandeel personen op de wereld (in vergelijking met 1990) dat leeft met minder dan 1 USD per dag en dat lijdt aan honger.

#### 3.1.2.2 Transformatie van de gezondheidszorg

#### Beleidsmaatregelen gericht op de volksgezondheid

In België valt de preventieve gezondheidszorg (opsporing van kanker) onder de bevoegdheid van de gemeenschappen. De curatieve gezondheidszorg (zorgorganisatie) behoort tot de federale bevoegdheid en de milieugezondheid tot die van de gewesten. De gezondheid op het werk is een federale bevoegdheid.

Het federale gezondheidsbeleid streeft naar een kwaliteitszorg die voor iedereen toegankelijk is via een stelsel van sociale zekerheid dat gebaseerd is op solidariteit. Dankzij dat beleid was het mogelijk een goed gezondheidsniveau te bereiken. In 1997 bekleedde België de 16de plaats in de WGO-ranking voor het gemiddelde gezondheidsniveau en gelijkheid in de gezondheidstoestand van de bevolking en de derde plaats voor de billijkheid in financiële bijdrage van elkeen en de bescherming tegen financiële risico's<sup>3</sup>.

In het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* werd aangekondigd dat de resultaten van de te nemen maatregelen op het vlak van milieugezondheid zichtbaar moeten zijn in alle bevolkingslagen. In het tweede Plan werd gevraagd naar een verbetering van de zorgtoegankelijkheid, alsook van de eerstelijnszorg en bijgevolg van de preventie en de sensibilisering.

1. Belgian Development Cooperation, 2005: 11, 21.  
2. Het gaat om de maatregelen 579 en 586.  
3. WGO, 2001.

### Internationaal beleid

Het internationale beleid inzake volksgezondheid is gebaseerd op de conventies en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO): Gezonde steden (Healthy Cities), Transport en gezondheid, Invloed van het milieu op de gezondheid van kinderen. De lidstaten voeren de maatregelen uit die voortvloeien uit de WGO-verbintenissen. Ze hebben er een aantal resoluties aangenomen waaronder deze: "*setting and implementation of national commitment and action plans for moving environmental consumption patterns at the individual, national and global levels towards options that are sustainable and health promoting*"<sup>a</sup>

a. WGO, 2002: resolutie 5 partim.

### Beleidsmaatregelen gericht op de milieugezondheid

Op het vlak van milieugezondheid werd in 2003 een Nationaal Milieu-Gezondheidsplan (NEHAP) gepubliceerd. Het is vergezeld van een samenwerkingsakkoord dat streeft naar een samenwerking tussen alle gefedereerde entiteiten op het vlak van milieu en gezondheid. Er zijn momenteel twee studies aan de gang in de context van de NEHAP (één over de milieugezondheidsindicatoren en één over de interne vervuiling gekoppeld aan het productbeleid).

In het eerste Plan inzake Duurzame Ontwikkeling werd gevraagd naar "*een vermindering van de risicofactoren die de ontwikkeling van kanker bevorderen en die verbonden zijn aan het werk of de omgeving*". Van de 13 maatregelen op het vlak van milieugezondheid zijn er 2 in Voorbereiding en 11 in Uitvoering. In het tweede federaal Plan is geen enkele maatregel inzake milieugezondheid opgenomen, maar wel inzake productbeleid, voedselveiligheid en vermindering van de luchtvervuiling.

### Internationaal beleid

De WGO voert diverse acties om de milieugezondheid te bevorderen. Tijdens de Vierde Ministeriële Conferentie over Milieu en Gezondheid van de WGO hebben de EU-vertegenwoordigers zich ertoe verbonden "*het risico op ziekten en incapaciteiten als gevolg van de blootstelling aan gevaarlijke chemische stoffen te verminderen*".

De Europese strategie voor duurzame ontwikkeling vermeldt, in haar doelstellingen inzake volksgezondheid, het beheer van chemische stoffen: "*dat er tegen 2020 naar gestreefd moet worden dat chemische stoffen gebruikt en geproduceerd worden op manieren die een minimalisatie inhouden van betekenisvolle negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu*"<sup>a</sup>. De Commissie werkt thans aan een reglementair kader, ook Reglement voor de Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Beperking van chemische stoffen (REACH) genoemd. De EU werkt ook aan een reglement "*inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen*" dat tot doel heeft "*voedings- en gezondheidsclaims die misleidend zijn of weinig begrijpelijk voor de consument te verbieden*". Enkel claims die wetenschappelijk kunnen worden gestaafd, worden toegestaan.

a. EC, 2001a.

### Beleid inzake gezondheid op het werk

De toepassing van de wet van 1996 inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk is, samen met de talloze besluiten die er verband mee houden, het belangrijkste wettelijk kader inzake gezondheid op het werk. Het Fonds voor Arbeidsongevallen en het Fonds voor Beroepsziekten vergoeden de werknemers die tijdelijk of permanent werkonbekwaam zijn tengevolge van een ongeval op het werk of een beroepsziekte.

De resultaten van de evaluatie van het eerste plan voor duurzame ontwikkeling tonen aan dat de twee maatregelen die specifiek betrekking hebben op de bescherming van de gezondheid van de werknemers momenteel ten uitvoer worden gebracht. Het plan bevat nog andere, reeds opgesomde, maatregelen die gunstig zijn voor de gezondheid van de werknemers en die het aantal kankergevallen willen terugdringen. Het tweede plan voor duurzame ontwikkeling bevat 2 acties die betrekking hebben op gezonde arbeidsomstandigheden: *Kwaliteitsvolle banen* en *Blijven werken na 55 jaar*.

**Internationaal beleid**

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) handelt voornamelijk via conventies. De staten die ze ondertekenen moeten rapporteren over de toepassing van de verdragen die ze goedkeuren. Van de 184 verdragen zijn er 88 die betrekking hebben op de gezondheid op het werk<sup>a</sup>.

Op Europees vlak keurde de Commissie in 2002 de Communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op het werk 2002-2006 goed. Naast die strategie heeft de Europese Commissie ook een aantal richtlijnen opgesteld over gevaarlijke stoffen op de werkvloer om de risico's voor de gezondheid te beperken.

a. INRS, 2003

### 3.1.3 Het gevoerde beleid voor het milieukapitaal

#### 3.1.3.1 Verwerking van de natuurlijke hulpbronnen

Wat energie betreft, hebben de federale bevoegdheden vooral betrekking op de productie en het vervoer van elektriciteit, de kernbrandstofcyclus, bepaalde grote infrastructuurwerken en de accijnzen op brandstof. De gewesten zijn bevoegd voor de energiedistributie, hernieuwbare energie, het rationeel gebruik en de terugwinning van energie. Ze zijn ook bevoegd voor het klimaatbeleid. Vele beslissingen, zoals de normen voor de uitstoot van vervuilende stoffen, worden op Europees niveau genomen.

Er worden op energiegebied vele maatregelen genomen, bijvoorbeeld om de energiebevoorrading van het land te verzekeren, de energie-efficiëntie te verbeteren en om de klimaatveranderingen te bestrijden. De belangrijkste maatregelen die recent werden getroffen op energiegebied hebben betrekking op de liberalisering van de sector, de uitstap uit de kernenergie en de goedkeuring van het Protocol van Kyoto.

De federale regering heeft ook maatregelen genomen over hernieuwbare energie en incentives voor energiebesparing, vooral in de vervoersector. De gewesten hebben ook talrijke initiatieven genomen, vooral sectorakkoorden met de industrieën om doelstellingen vast te leggen voor energie-efficiëntie.

In het eerste plan voor duurzame ontwikkeling, waren 69 maatregelen rechtstreeks gericht op energie. Die maatregelen hielden voornamelijk verband met de ontwikkeling van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, de uitstap uit de kernenergie en de versnelde liberalisering van de elektriciteitsmarkt. De doelstellingen van dit plan waren tegen 2010 het aandeel van hernieuwbare energie in de primaire energieconsumptie boven de 2 % te krijgen en het energieverbruik met 7,5 % te doen afnemen tussen 1990 en 2010. Tweeëndertig maatregelen werden reeds uitgevoerd en 21 zijn momenteel in Voorbereiding.

Het tweede plan stelt voor een strategie te ontwikkelen om de externe kosten te internaliseren en het derdepartijfinancieringssysteem te ondersteunen en uit te bouwen om de energiebesparingsmogelijkheden te benutten. Het stelt ook voor om, in samenwerking met de gewesten, het onderzoek naar en de investeringen in hernieuwbare energie en energie-intensiteit te ondersteunen. Het tweede plan benadrukt ook dat de ontwikkelingslanden gesteund moeten worden op het vlak van energie, vooral door het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen van het protocol van Kyoto en de overdracht van technologieën die gericht zijn op hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

### **internationaal beleid**

Tijdens de Top van Johannesburg in 2002 werd de Coalitie van Johannesburg voor hernieuwbare energie opgericht (JREC). Tot die coalitie behoren momenteel 86 landen die samenwerken om het beleid ter ontwikkeling van hernieuwbare energie ten uitvoer te brengen, vooral door kwantitatieve doelstellingen op te stellen. De Europese Unie voert een beleid gericht op liberalisering en openstelling van de nationale energiemarkten. Daarnaast streeft het Europese energiebeleid vooral de doelstellingen na van minder broeikasgasemissies en zekerheid van energievoorziening. De bedoeling ervan is hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling te promoten en de energie-efficiëntie te vergroten.

### **Beleid gericht op de klimaatveranderingen**

De federale staat heeft net als elk gewest een klimaatplan. Het nationale klimaatplan, dat al die inspanningen groepeerd, is in herziening<sup>1</sup>. Het gevoerde beleid heeft er mee voor gezorgd dat de broeikasgasemissies minder snel stijgen. Als in België de door het protocol van Kyoto opgelegde daling niet wordt bereikt, kunnen ter compensatie uitstootrechten worden aangekocht in het buitenland.

De federale plannen voor duurzame ontwikkeling omvatten specifieke maatregelen tegen klimaatveranderingen. Die maatregelen komen bovenop die uit de andere sectoren die elders in dit rapport worden geanalyseerd, zoals energie en vervoer, waarvan de verwezenlijking een essentiële component is in de strijd tegen de klimaatveranderingen.

Het eerste plan drong, in samenwerking met de gewesten, aan op de goedkeuring van het Protocol van Kyoto, de uitvoering van het nationale klimaatplan, en de invoering of de versterking van de coördinatiestructuren verbonden aan het klimaatbeleid. Het stelde ook maatregelen voor op het vlak van wetenschappelijk onderzoek, ontwikkelingshulp, inventarissen en projecties van de broeikasgasuitstoot en de voorbereiding van het gebruik van flexibiliteitsmechanismen die door het protocol van Kyoto werden ingevoerd.

Naast de maatregelen die rechtstreeks verbonden zijn met andere sectoren, voornamelijk energie en vervoer, stelt het tweede plan voor de solidariteit te verbeteren met de ontwikkelingslanden, vooral met flexibiliteitsmechanismen, en die landen te helpen hun eigen klimaatbeleid te ontwikkelen.

### **Internationaal beleid**

Met het VN-Kaderverdrag inzake klimaatverandering doelen de ondertekenende landen erop "een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer te bewerkstelligen op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen". Daarom kwam het Kyotoprotocol tot stand, dat de meer ontwikkelde landen een daling van de broeikasgassen oplegt van 5,2 % tussen 1990 en de periode 2008-2012. De onderhandelingen over het wereldklimaatbeleid na die periode, werden aangevat in 2005. Volgens de Europese Unie mag de stijging van de gemiddelde mondiale oppervlaktetemperatuur niet meer dan 2° C bedragen ten opzichte van het niveau van vóór de industriële revolutie. Om die doelstelling te bereiken, moet de wereldwijde broeikasgasuitstoot met ruwweg 30 à 50 % dalen tussen 1990 en 2050, en beginnen dalen omstreeks 2015-2020. De Europese Raad van maart 2005 heeft voor de ontwikkelde landen een daling van de broeikasgasemissies vooropgesteld van 15 à 30 % tegen 2020 (in vergelijking met 1990). De Raad stelt ook voor, op langere termijn, dat de uitstoot blijft dalen, in de geest van het voorstel van de Europese Raad van milieuministers van maart 2005, die voor de ontwikkelde landen een daling vooropstelde van 60 à 80 % tegen 2050.

---

1. België heeft zich akkoord verklaard zijn broeikasgasemissies te doen dalen van 142,6 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent in 1990 (of 143,7 Mt voor het referentieniveau dat rekening houdt met de emissies van 1990 behalve voor de gefluoreerde gassen waarvoor de uitstoot van 1995 in rekening werd gebracht) tot 132,9 Mt gemiddeld per jaar tussen 2008 en 2012; dat is een daling van 7,5 %.



## Beleid gericht op het gebruik van kernenergie

België besloot in 2003 tot een geleidelijke uitstap uit de kernenergie. Concreet betekent dit dat de huidige centrales hun activiteiten zullen stopzetten en na dien ontmanteld zullen worden 40 jaar na het begin van hun commerciële ingebruikneming. Die sluitingen zullen plaatsvinden tussen 2015 en 2025. Er zal ook geen enkele nieuwe kerncentrale meer gebouwd mogen worden. De wet voorziet evenwel dat de overheid, indien de elektriciteitsbevoorrading in gevaar zou komen of bij overmacht, de uitvoering van die wet bij Koninklijk Besluit kan opschorten.

Momenteel zijn er nog geen plannen om nieuwe elektriciteitscentrales te bouwen die andere technologieën gebruiken of om de vraag te beheersen. Dat is een belangrijke kwestie, met name voor de uitstoot van broeikasgassen. Het Federaal Planbureau heeft namelijk berekend dat, indien de vraag naar elektriciteit jaarlijks met 1,2 % stijgt, en indien de productieperiode van de kerncentrales verlengd werd tot 60 jaar, er in 2030 21 Mt CO<sub>2</sub>-uitstoot vermeden zou worden. De wet inzake de uitstap uit de kernenergie werd gevolgd door de wet van 2003 die het beheer organiseert van de voorzieningen aangelegd om de ontmanteling te financieren van de verouderde kerncentrales en het beheer van de bestraalde splijtstof.

Het beheer van de nucleaire sector in België kende een keerpunt in het begin van de jaren 2000. Het *Federaal plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004* stelde voor een geleidelijke uitstap uit de kernenergie te bestuderen. De wet van 31 januari 2003, de zogenaamde wet op de kernuitstap, concretiseerde die maatregel. Het tweede federaal plan gaat niet in op het thema kernenergie.

### Internationaal beleid

Het internationale niveau is belangrijk in de nucleaire sector, zeker wat betreft de niet-verspreiding van kernwapens. Dankzij het non-proliferatieverdrag inspecteert het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) of de lidstaten de verbintenissen naleven die ze aangingen in het Verdrag en de non-proliferatieakkoorden. Dat houdt in dat ze enkel kernmateriaal en -installaties gebruiken voor vreedzame doeleinden. De andere domeinen die verband houden met kernenergie worden doorgaans op nationaal niveau beheerd. In de Europese Unie worden beheert Euratom wel een aantal materies, onder andere de stralingsbescherming van de bevolking en de werknemers uit de sector, de bevoorrading van de Gemeenschap op het gebied van splijtbare stoffen en de kerngaranties (dat wil zeggen de maatregelen die genomen moeten worden om een niet-toegestane militaire toepassing te vermijden).

### 3.1.3.2 Omvorming van de biologische diversiteit

De federale bevoegdheden inzake biologische diversiteit zijn: de biologische diversiteit in zee en op het land wat de overheidsdomeinen, de problematiek van de genetisch gemanipuleerde organismen (GGO's) en de problematiek van de octrooien en de intellectuele eigendom betreft. Het beleid inzake natuurbehoud valt hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de gewesten al is het federale niveau vooral verantwoordelijk voor de aspecten die verband houden met het Biodiversiteitsverdrag (BDV).

België heeft het BDV ondertekend tijdens de Conferentie van Rio in 1992. Die Conventie is in België van kracht geworden in 1997. Aangezien zij juridisch bindend is, moet België de bepalingen ervan toepassen. In 1996 werd in dit verband een werkgroep bioveiligheid opgericht. De werkzaamheden van die groep hebben er toe geleid dat in 2000 het *Protocol van Carthagera over de preventie van biotechnologische risico's* werd goedgekeurd. België heeft dit protocol geratificeerd en het is van kracht geworden in 2004.

Het eerste Plan inzake duurzame ontwikkeling bevat 38 maatregelen over het BDV. Die maatregelen hebben betrekking op drie grote domeinen: de toepassing van de bepalingen van het BDV, de bioveiligheid en het bosbeleid. De meeste van die maatregelen bevinden zich in een fase van beleidsvorming: in een fase van besluitvorming (9 maatregelen), in voorbereiding (1 maatregel) of in een uitvoeringsfase (23 maatregelen). Eén maatregel wordt niet toegepast en over vier maatregel bestaat er geen informatie. Het tweede Plan inzake duurzame ontwikkeling omvat twee acties die kaderen binnen het BDV: de bescherming van de biologische diversiteit en het duurzaam bosbeleid.

#### **Internationaal beleid**

Het Biodiversiteitsverdrag (BDV), dat in 1992 in Rio werd goedgekeurd, verbindt de ondertekenaars ertoe om bij economische ontwikkeling het planetaire ecologische evenwicht te behouden. Het BDV beoogt een geïntegreerde benadering en stelt regels voor het behouden van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen ervan en voor de billijke verdeling van de opbrengsten die voortvloeien uit het gebruik van de genetische rijkdommen.

Het implementatieplan dat werd goedgekeurd op de Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling van Johannesburg in 2002, bevestigt dat het BDV het sleutelinstrument is voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit en de eerlijke en billijke verdeling van de opbrengsten die voortvloeien uit het gebruik van de genetische rijkdommen. Het Plan dringt aan op een doeltreffender en meer coherente toepassing van die drie doelstellingen en op een grote terugdringing van de teruggang in biologische diversiteit tegen 2010.

#### ***Beleidsmaatregelen gericht op de genetische rijkdommen en de traditionele kennis die er verband mee houdt***

Het federale beleid inzake het gebruik van de genetische rijkdommen is gericht op de ontwikkelingslanden, want die landen bezitten een grote voorraad genetische bronnen. Het beleid wordt gevoerd via samenwerkings- en ontwikkelingsprojecten die onder andere de ontwikkeling van de capaciteiten van die landen (capacity building) tot doel hebben.

Het eerste Plan inzake duurzame ontwikkeling omvat vijf maatregelen over het gebruik van de genetische rijkdommen en de traditionele kennis die er verband mee houdt. Die maatregelen beogen het respect voor de plaatselijke bevolking en de strijd tegen de biopiraterij door de tegenstrijdigheden tussen de handelsakkoorden en de milieuovereenkomsten weg te werken. Die maatregelen bevinden zich ofwel in een voorbereidende fase van de besluitvorming (1 maatregel), ofwel in een implementatiefase (3 maatregelen), ofwel is er geen informatie (1 maatregel). Het tweede Plan inzake duurzame ontwikkeling omvat één enkele maatregel terzake: het waarborgen van een coherente nationale positie op het vlak van gemakkelijke toegang tot en billijke verdeling van de opbrengsten die voortvloeien uit het gebruik van de genetische rijkdommen.

#### **Internationaal beleid**

De Biodiversiteitsverdrag (BDV) omvat meer specifiek elementen omtrent het gebruik van de biologische diversiteit. Zij is immers een instrument voor het regelen en beheren van de biologische diversiteit en erkent het recht van de staten om hun biologische bronnen te gebruiken volgens hun eigen milieubeleid. Over de toegang tot de genetische rijkdommen kan onderhandeld worden met de staten in de context van drie principes (art. 15): de naleving van de nationale wetgeving, de vooraf gegeven instemming en de onderling overeengekomen voorwaarden van het akkoord. Het verdrag beschouwt genetische hulpbronnen niet als gemeenschappelijk patrimonium van de mensheid.

### 3.1.4 Het gevoerde beleid voor het economische kapitaal

#### 3.1.4.1 Omvorming van het financiële kapitaal

##### **Beleidsmaatregelen gericht op het financieel overheidspatrimonium**

Het beheer van het financieel patrimonium van de federale regering en vooral de overheidsschuld valt enkel onder de bevoegdheid van de federale overheid. Voor internationale instanties heeft vooral de totale overheidsschuld belang. In België is elke entiteit verantwoordelijk voor het beheer van zijn patrimonium.

Gezien de grote overheidsschuld, is het federale beleid terzake sinds de jaren 1990 gericht op de daling van die schuld, vooral via het streven naar begrotingsoverschotten. De federale overheidsschuld (schuld van de schatkist) daalde van 118,7 % van het BBP in 1994 tot 95,8 % van het BBP in 2004. De progressieve en systematische daling van de overheidsschuld is een van de belangrijke maatregelen om de begrotingskost van de vergrijzing te kunnen dragen.

De federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling bevatten geen specifieke maatregelen voor het beheer van het overheidstekort. Die wordt echter aangepakt, onder andere met maatregelen voor de financiering van de sociale zekerheid en de voor de problematiek van de veroudering.

##### **Internationaal beleid**

Het Verdrag van Maastricht van 1992 ter voorbereiding van de monetaire unie en de invoering van de euro voorziet vier convergentiecriteria voor de lidstaten die deel wisten uit te maken van die monetaire unie. De eerste twee criteria die vereisten dat het overheidsdeficit minder dan 3 % van het BBP zou bedragen en de overheidsschuld lager zou zijn dan 60 % van het BBP, vormen sinds 1992 een basiselement van de beleidsmaatregelen over het financieel overheidspatrimonium.

#### 3.1.4.2 Verandering van de technologie en de uitrusting

##### **Beleidsmaatregelen gericht op de technologieën voor levende wezens, in het bijzonder de intellectuele eigendomsrechten op de genetische hulpbronnen**

Het Belgische politieke kader past in het nationale recht inzake octrooien, dat met het oog op de biotechnologische innovatie op basis van de bovengenoemde EU-richtlijn zou moeten worden uitgewerkt (zie kader Internationaal beleid). De omzetting van die richtlijn had tegen juli 2000 klaar moeten zijn, maar loopt nog steeds. "De eerste Belgische omzettingstekst heeft geleid tot scherpe discussies rond het toepassingsveld van de octrooiëring van genen van menselijke of plantaardige oorsprong"<sup>1</sup>. Bij de goedkeuring van de richtlijn heeft België zich bij de stemming onthouden.

In België bevat het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* twee maatregelen inzake de intellectuele eigendomsrechten op het vlak van de biologische diversiteit. Die twee maatregelen beogen een sterkere coördinatie van de bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) gevoerde onderhandelingen op het vlak van de intellectuele eigendomsrechten en de bepaling van het vbd en ook een erkenning van de traditionele kennis binnen die onderhandelingen. De twee maatregelen zitten momenteel in een Voorbereidingsfase voor de politieke besluitvorming. Het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* bevat geen maatregelen inzake de intellectuele eigendomsrechten. Het wil echter wel zorgen voor een coherente nationaal standpunt op het vlak van de

1. Parlementair document, 2003c.

toegang tot en de billijke verdeling van de voordelen die uit de exploitatie van de genetische hulpbronnen voortvloeien.

### Internationaal beleid

De overeenkomst van de WHO inzake de handelsaspecten van intellectuele eigendom (HAIE) bepaalde nieuwe regels voor de intellectuele eigendom in het multilaterale handelstelsel. De bedoeling daarvan is dat de bescherming van intellectuele eigendom de innovatie en verspreiding van technologie bevordert. Zij zou zowel de producenten als de gebruikers tot nut moeten zijn en bijdragen tot de groei van het economische en sociale welzijn. Op het vlak van de genetische hulpbronnen maakt de HAIE de octrooibaarheid van micro-organismen verplicht, en die van planten en dieren facultatief. Door micro-organismen en microbiologische procédés octrooieerbaar te maken, bestrijdt de HAIE het fundamentele beginsel van het octrooirecht dat, in tegenstelling tot uitvindingen, ontdekkingen niet octrooieerbaar zijn. De EU en Noord-Amerika zijn van mening dat stoffen, zoals zij in de natuur gevonden worden, niet octrooieerbaar zijn maar dat stoffen, die uit een natuurlijk element gehaald worden, dat wel zijn omdat zij voor het eerst beschikbaar zijn. Het artikel van de HAIE dat gaat over de octrooieerbaarheid van plantaardige en dierlijke uitvindingen, wordt momenteel herzien. De Verklaring van Doha van 2001 omkadert die herziening. Daarin wordt gevraagd om "onder meer het verband tussen de Overeenkomst inzake de Handelsaspecten van Intellectuele Eigendom en het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, de bescherming van de traditionele kennis en van de folklore en nieuwe relevante feiten te onderzoeken"<sup>a</sup>. Wat meer bepaald de intellectuele eigendomsrechten op het vlak van het menselijke genoom betreft, omvat de Millenniumverklaring<sup>b</sup> in de context van een nieuwe behouds- en beschermingsethiek de volgende doelstelling "Zorgen voor de vrije toegang tot de informatie over het menselijke DNA". Die doelstelling werd nogmaals opgenomen in het *Campagneplan voor de Toepassing van de Millenniumverklaring*<sup>c</sup> door de landen dringend te verzoeken om te zorgen voor de vrije toegang tot de informatie over het menselijke genoom. Dat stemt overeen met de in 1997 door alle leden van de UNESCO aangegane verbintenis in de *Universele Verklaring over het Menselijke Genoom* en de rechten van de mens. Die Verklaring bevestigt dat het menselijke genoom in zijn natuurlijke staat geldelijk gewin kan opleveren. Nochtans bestaat zulke octrooiering van menselijke genen al. Op EU-niveau waarborgt Richtlijn 98/44/CE uit 1998 betreffende de juridische bescherming van biotechnologische uitvindingen het vrije verkeer van gepatenteerde biotechnologische producten via een harmonisatie van de nationale wetgeving van de lidstaten door het wetskader van voornoemde producten vast te leggen. Via de omzetting van de HAIE in gemeenschappelijk recht wil de richtlijn het verschil tussen wat wel of niet octrooieerbaar is uitklaren.

a. WHO, 2001. Vertaling FPB.

b. UN, 2000.

c. UN, 2002b.

### Beleidsmaatregelen gericht op het technologische niveau op het vlak van energie

In België gaat de overheidssteun vooral naar het onderzoek van kernenergie ten nadele van de andere energiedragers en de energiebesparing. Het onderzoek naar energie-efficiëntie vertegenwoordigt minder dan 20 % van het onderzoek dat de federale overheid en de gewesten financieren (IEA, gegevens voor 1998) tegenover meer dan 70 % voor kernenergie.

In het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* worden acties voorgesteld om het speurwerk op het vlak van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te ondersteunen en te bevorderen via de heroriëntering van de onderzoeksbudgetten en de ontwikkeling van alternatieve financieringswijzen. Er wordt ook in voorgesteld de onderzoeksinspanning op het vlak van het beheer van radioactief afval voort te zetten. Het tweede Plan voorziet ook steun voor het onderzoek naar hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie en voegt er de warmtekrachtkoppeling en de brandstofcellen aan toe.

### Internationaal beleid

Het implementatieplan van Johannesburg beoogt de bevordering van het onderzoek naar energietechnologieën, meer bepaald de hernieuwbare energiebronnen, het energiebehoud en de spits technologieën.

Het Europese onderzoeksbeleid op het vlak van energie is vooral toegespitst op drie domeinen:

- Hernieuwbare energiedragers, de energie-efficiëntie en de schone technologieën.
- Kernsplijting en de bescherming tegen straling.
- Kernfusie.

### **Beleidsmaatregelen gericht op de vervoersinfrastructuur**

Het federale beleid inzake vervoersinfrastructuur is vooral op de spoorwegen gericht. Op dat gebied streeft het beleid er naar de vervoerscapaciteit van het net te vergroten en de intermodaliteit te bevorderen. Het gaat hier meer bepaald over de ontwikkeling van het Brusselse GEN, de vernieuwing of uitbreiding van spoorlijnen of de ontwikkeling van het aan de trein gekoppelde intermodaal platform.

De federale plannen inzake duurzame ontwikkeling bevatten slechts weinig maatregelen die rechtstreeks verband houden met de ontwikkeling van de infrastructuur. Het tweede Plan vermeldt meer bepaald de ontwikkeling van het Brusselse GEN en de verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, in het bijzonder voor mensen met een beperkte mobiliteit. Het vraagt bovendien de kleine lokale lijnen niet af te bouwen en de infrastructuur te verbeteren om zo de hinder, zoals de geluidshinder, te beperken.

### **Internationaal beleid**

De EU ondersteunt de verwezenlijking van Trans-Europese vervoersnetten met als doel de verschillende gewesten en de nationale netten met een moderne en doeltreffende infrastructuur met elkaar te verbinden en zo bij te dragen tot de Europese integratie. Het gaat hier vooral om de spoorwegen en de wegen.

## 3.1.5 Synthese

Deel 2 beklemtoonde de interdependenties tussen beleidsdomeinen of sectoren. De korte beschrijvingen van het gevoerde beleid tonen dat het gangbare beleid ook gebruik maakt van deze wisselwerkingen om doelstellingen te bereiken met een ruimere draagwijdte. Het beleid voor consumptie en productie dient bijvoorbeeld doelstellingen zoals economische groei en een gezonde bevolking. Een ander voorbeeld is de sanering van de overheidsfinanciën die deel uitmaakt van de voorbereiding op de veroudering van de bevolking.

Toch is het vooral in de context van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling dat beleidsdomeinen met elkaar in verband gebracht worden. Zo worden de bevoegdheden van de federale overheid inzake onder andere privéconsumptie, productie, wetenschapsbeleid, fiscaliteit, overheidsconsumptie, ontwikkelingssamenwerking en energie als hefboomen gebruikt om doelstellingen van duurzame ontwikkeling te bereiken.

De beschrijving van de huidige toestand in deel 2, toont dat het beleid inzake consumptie en productie, de voornaamste hefboom is voor doelstellingen van duurzame ontwikkeling. De mogelijkheden die het consumptiebeleid op dat vlak biedt, worden echter nog onvoldoende benut. Er zijn immers conflicten tussen de doelstellingen van het consumptiebeleid die onvoldoende het onderwerp van debat zijn geweest en die dus niet uitgeklaard zijn. De doelstelling om de consument zo goedkoop mogelijk een grote keuze van goederen en diensten te bieden, staat bijvoorbeeld in conflict de doelstellingen van bescherming van het leefmilieu en van menswaardige arbeidsomstandigheden. Ook in het productiebeleid zijn de mogelijkheden die de wet op de productnormen van 1998 biedt, niet genoeg benut<sup>1</sup>. De federale overheid zou deze wet meer kunnen gebruiken om een meer proactief beleid te voeren.

1. Misonne e.a., 2004.

Ook het fiscale beleid bevat belangrijke hefboomen. Die zouden meer weinig ingeschakeld kunnen worden als hefboom voor duurzame ontwikkeling. De federale overheid heeft mogelijkheden die het fiscale beleid biedt, onbenut gelaten om de externe kosten van het wegvervoer door te rekenen. Zo kan men bijvoorbeeld de belasting op het autobezit (verkeersbelasting of de jaarlijkse LPG-belasting) omvormen tot een belasting op het gebruik ervan. Een andere mogelijkheid is om bedrijfswagens en tankkaarten hun aantrekkelijkheid te ontnemen als deel van de verloning van werknemers. Zo'n beleid moet echter kunnen steunen op de substitutie tussen vervoerwijzen en de gebruikers efficiënte alternatieven bieden voor het autogebruik. Ook in andere sectoren kan de fiscaliteit dienen als hefboom voor duurzame ontwikkeling. Het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* stelt voor dat de mogelijkheden die het fiscale beleid biedt, te onderzoeken.

Wetenschappelijk onderzoek legt de fundamenten voor het beleid in vele domeinen, onder andere voor dat inzake leefmilieu-gezondheid. Het wetenschapsbeleid zou meer kunnen bijdragen aan de voorbereiding van een samenleving met een belangrijke groep inactieve ouderen. In navolging van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling was veroudering voor het eerst een thema van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Daarbij werd veroudering niet alleen bekeken als een probleem van openbare financiën en volksgezondheid, maar werd ook aandacht gegeven aan sociale economie en consumptiepatronen. Deze problematiek blijft onvoldoende gekend.

Sinds jaren worden voornemens geuit om een budget van minstens 0,7 % van het BNP toe te kennen aan het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Het streefpercentage is nog steeds niet gehaald en de inkrimping van het budget in 2004 doet vragen rijzen over de capaciteit van België om dat te doen. Op andere vlakken dan buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, houdt het gangbare federale beleid nauwelijks of nooit rekening met effecten op de bevolking in de minder en minst ontwikkelde landen.

Het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* bevatte een groot aantal maatregelen die om de negatieve gevolgen van de energieproductie en -consumptie af te zwakken. Die zijn grotendeels uitgevoerd of in voorbereiding. De meest gangbare maatregelen op het vlak van energie hebben betrekking op het aanbod. Daarbij worden bijvoorbeeld maatregelen voorgesteld voor het bevorderen van hernieuwbare energie. Daarnaast zijn er ook een brede waaier aan maatregelen die trachten in te spelen op de vraag naar energie, via onder andere energie-efficiëntie, de vraag naar transport, gedragsveranderingen en fiscaliteit. Belangrijke verbeteringen blijven noodzakelijk inzake transparantie en de coördinatie van het energiebeleid en inzake integratie van de bezorgdheid om een energievoorziening in andere beleidsdomeinen<sup>1</sup>.

De effecten van een beleid inzake duurzame ontwikkeling zijn vaak diffuus en slechts op middellange en lange termijn voelbaar. Allerlei niet-beleidsmatige invloeden doorkruisen bovendien de manier waarop het beleid inwerkt op bepaalde verontrustende trends. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk te bepalen welk deel van de evolutie in het autogebruik een gevolg zijn van overheidsinspanningen en welk deel een gevolg is van de olieprijsen. De effectiviteit van het overheidsbeleid is dus moeilijk meetbaar. Als gevolg daarvan is het ook niet duidelijk in welke mate de acties in een beleid voor duurzame ontwikkeling el-

---

1. Henry, 2005: 96-97.

kaar aanvullen en versterken. Vast staat wel dat het gebruik van verscheidene beleidsinstrumenten samen tot het meest coherente en vermoedelijk ook meest effectieve beleid zouden leiden.

Daarenboven blijkt uit de beschrijvingen van het gevoerde beleid dat de bevoegdheden voor de instrumenten voor de meeste beleidsdomeinen verspreid zijn tussen de verschillende beleidsniveaus. Dat maakt overlegstructuren en – procedures noodzakelijk, het bemoeilijkt een eenvormige informatie over het beleid en bemoeilijkt de totstandkoming van geïntegreerde beleidsacties. Die factoren verminderen de doorzichtigheid van het beleid voor de bevolking, wat eventuele mobiliserende effecten van het beleid afremt.

Een eerste stap naar een verduidelijking van het beleid dat in verschillende beleidsdomeinen en op verschillende beleidsniveaus gevoerd wordt, is het opstellen van een overzicht van de acties van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling. Daarbij dient de nodige aandacht te gaan naar de thema's en de beleidsinstrumenten opgenomen zijn in de plannen, en het gevolg dat de maatregelen krijgen. Dat is wat in het tweede en derde hoofdstuk van dit deel gedaan wordt.

### 3.2 Implementatie van het eerste Plan

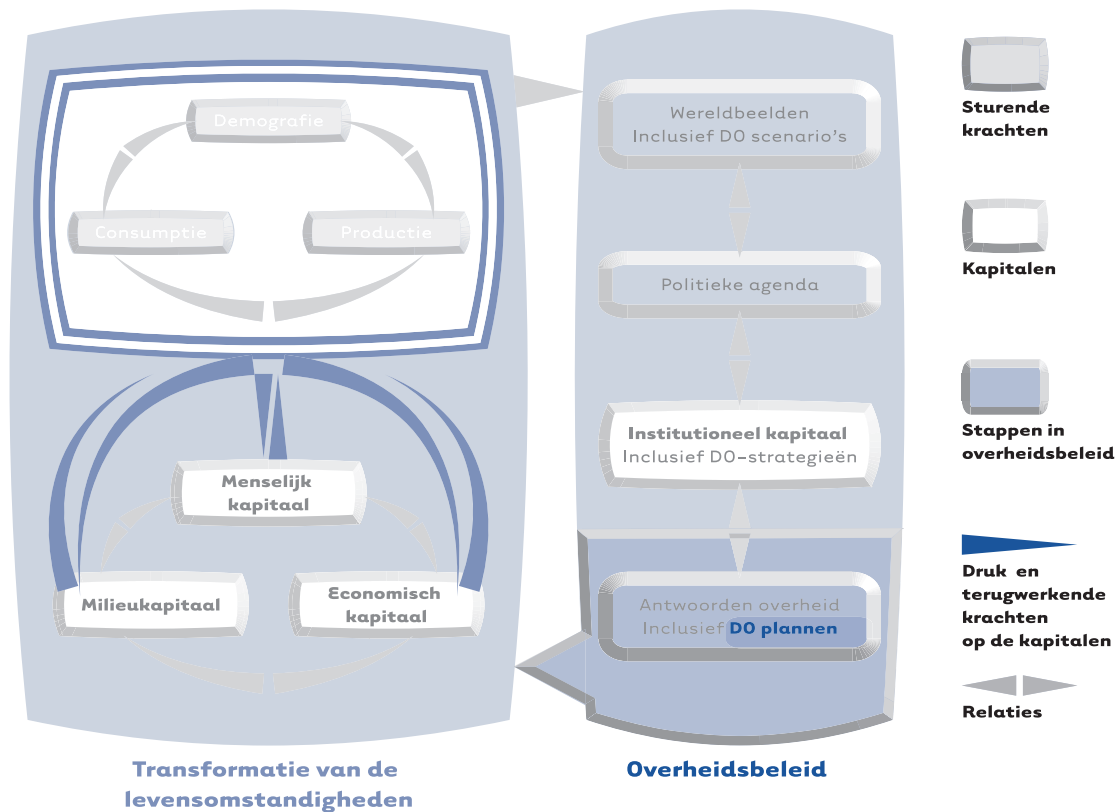
Dit hoofdstuk maakt een analyse van de mate waarin een gevolg gegeven werd aan het beleid voorgesteld in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000–2004*. De maatregelen van het eerste Plan werden geklasseerd naar het gevolg dat aan een maatregel gegeven is tussen begin 2000 en eind 2004. Dat gevolg, werd geanalyseerd op basis van de rapporten van de ICDO-leden en de jaarrapporten van de ICDO (zie 4.4.2.1). Het onderdeel 3.2.1 gaat in op de klassering van maatregelen volgens de verschillende etappes van het beleidsproces (uiteengezet in de inleiding van 3.1)<sup>1</sup>. In 3.2.2 en 3.2.3 volgen de resultaten van de analyse volgens thema's en beleidsinstrumenten.

Elk onderzoek over het overheidsbeleid inzake duurzame ontwikkeling onderscheidt beleidsdoelstellingen van de maatregelen om ze te bereiken. De beslissingen in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* zijn dus geklasseerd zodat de doelstellingen en maatregelen voor een duurzame ontwikkeling duidelijk worden. Dat analytisch klassement bevat 622 maatregelen op basis van een lijst die de ICDO realiseerde<sup>2</sup>. Die maatregelen van het eerste Plan werden geklasseerd naar het gevolg dat eraan gegeven werd tussen begin 2000 en eind 2004.

---

1. Voor meer details over de evaluatiemethode, zie Delbaere e.a., 2005.

2. Deze lijst van maatregelen werd opgesteld om de verantwoordelijkheden van de ICDO-leden te bepalen. Het was dus nodig om hem aan te passen aan de vereisten van de evaluatiemethode die in dit onderzoek gebruikt werd. Die aanpassing steunt op een aantal specifieke keuzes die inherent zijn aan deze methodologische keuze. Ze is beschreven in: Delbaere e.a. 2005: 3-4.

**FIGUUR 21 - Model TransGovern: duurzame ontwikkeling plannen**

Het zou de bedoeling kunnen geweest zijn om de maatregelen te ordenen volgens de impact die ze hadden om hun doelstelling te halen. Het is echter een studie op zichzelf om correct elke impact evalueren. Bovendien is het heel moeilijk om een causaal effect van een maatregel wetenschappelijk aan te tonen. Het is bijgevolg uitgesloten dat te doen voor 622 maatregelen<sup>1</sup>. Het gevolg dat aan de maatregelen gegeven werd, werd geanalyseerd op basis van de rapporten van de ICDO-leden en de jaarrapporten van de ICDO (toegelicht in 4.4.2). Op basis van de TFDO-analyse van de maatregelen werd volgende informatie toegevoegd:

- De etappe van het beleidsproces dat de maatregel bereikte.
- Het thema waarin de maatregel past.
- Het beleidsinstrument om de maatregel toe te passen.

De beschrijving van het beleidsproces in vijf etappes in het tweede *Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling*<sup>2</sup> diende om de implementatiegraad van

1. Zie Dresselaers (2004: 14-16) voor meer informatie over de mogelijkheden om het verband tussen maatregelen en hun effect te meten.  
2. TFDO, 2002: 110



maatregelen op te delen. Die etappes hebben als basis gediend om de eerste vijf categorieën van maatregelen te klasseren.

1. *Vorbereiding: keuze van tijdsschema, instrumenten en intermediaire doelen. Dat gaat theoretisch tot het moment waarop doelen en instrumenten duidelijk zijn en klaar om in een regelgevende tekst te gieten.*
2. *Invoering: formulering, goedkeuring en afkondiging van maatregelen. Dat gaat in theorie tot het moment dat een maatregel van kracht wordt.*
3. *Uitvoering: toepassing van maatregelen en afdwinging. Dat gaat over de toepassing van de regelgeving nadat ze van kracht werd.*
4. *Monitoring: verzamelen van gegevens (indicatoren) over de Uitvoering, waarna eventueel bijstellingen kunnen volgen. Dat loopt gelijktijdig met de Uitvoering van een beleid.*
5. *Evaluatie: praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, advisering over de opzet en begeleiding. Dat kan gebeuren voor, tijdens en na elke van de etappes hierboven”.*

Vijf bijkomende categorieën werden gedefinieerd voor maatregelen die geen gevolg kenden of waarvan de implementatiegraad niet kon worden nagegaan.

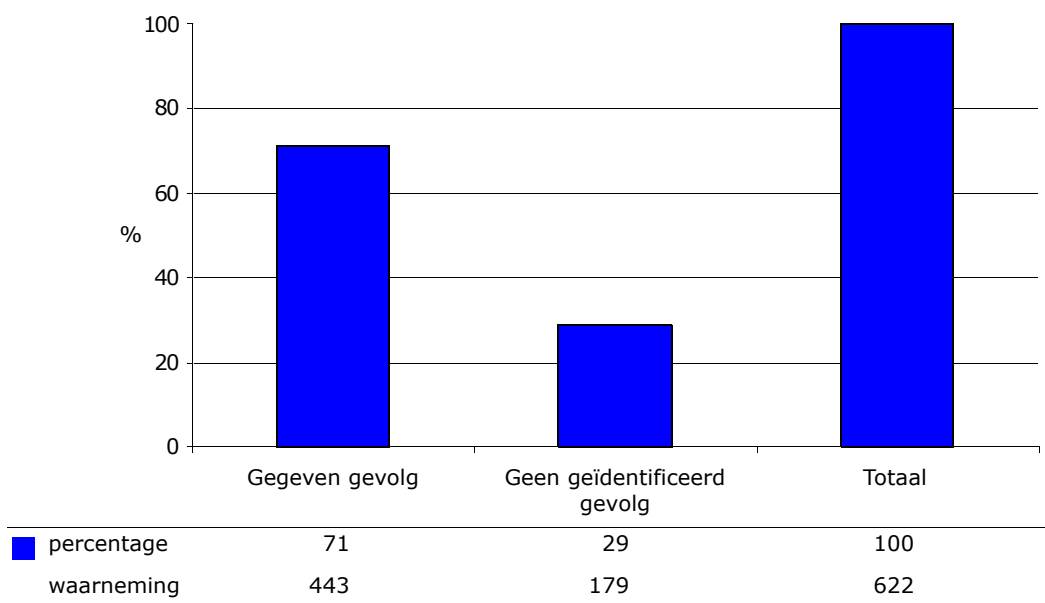
6. **Variabel:** maatregelen die alle overheidsdiensten moeten uitvoeren en die zich, naar gelang van de overheidsdiensten in verschillende etappes van het beleidsproces bevinden.
7. **Gevolgloos:** maatregelen waarvoor er geen voor de buitenwereld waarneembare stappen ondernomen werden om ze te implementeren.
8. **Achterhaald:** maatregelen die achterhaald zijn door nieuwe beslissingen genomen in de context van deze maatregelen.
9. **Gedefederaliseerd:** maatregelen waarvoor de bevoegdheid gedurende de looptijd van het Plan van de federale overheid naar de gefedereerde entiteiten is overgegaan.
10. **Informatieloos:** maatregelen waarover er niet gerapporteerd werd en waarover er dus geen informatie is. Voor enkele maatregelen werd er onjuiste informatie gegeven, deze werden aan deze categorie toegevoegd.

### 3.2.1 Beleidsprocessen van de maatregelen

**Een gevolg werd gegeven aan minstens 71 % van de maatregelen van het eerste Plan**

Volgens de gekozen methodologie werden de maatregelen geklasseerd naar de etappe van het beleidsproces waar ze zich bevinden na de eerste vier jaar rechtsgeldigheid van het Plan. In figuur 22 zijn twee ruime groepen van maatregelen uit het eerste Plan weergegeven: die waaraan zeker een gevolg gegeven werd (minstens 71 %) en die waarover geen informatie is die bevestigt dat er een gevolg aan gegeven is (29 %). Deze twee groepen zijn in de volgende figuren meer in detail uiteengezet.

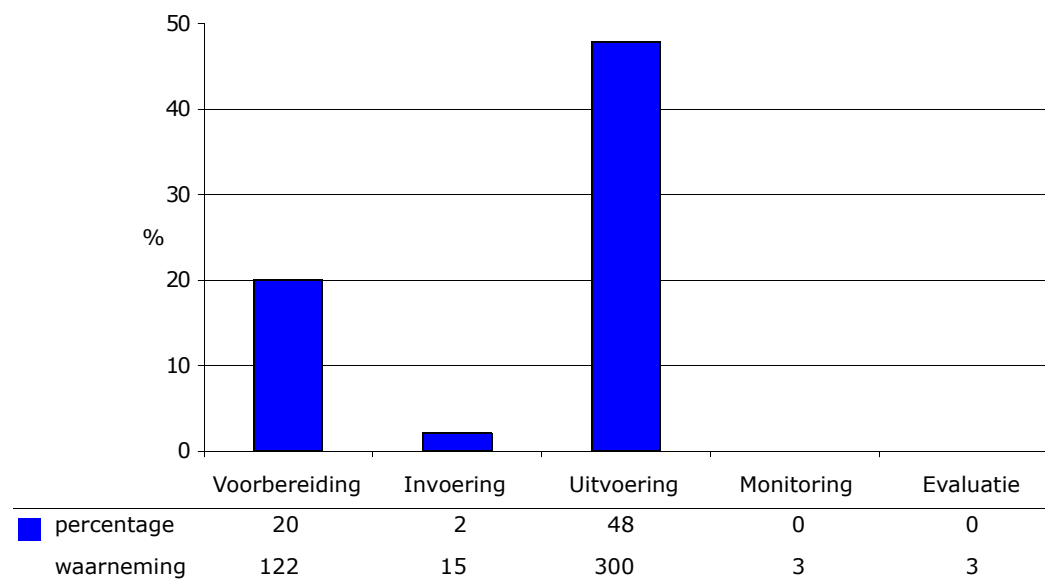
**FIGUUR 22 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan (in %)**



Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Figuur 23 toont meer in detail wat de groep Gegeven gevolg uit figuur 22 inhoudt. De maatregelen zijn opgedeeld naar de etappe van het beleidsproces die ze bereikt hebben.

**FIGUUR 23 - Onderverdeling volgens de etappes van het beleidsproces (in %)**



Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Figuur 23 toont dat één vijfde van de maatregelen in Voorbereiding zijn, een eerste stap werd dus gezet om deze uit te voeren. Naast voorbereidende onderhandelingen kan een voorbereidingsfase ook wetenschappelijk onderzoek inhouden.

Slechts twee procent van de maatregelen zit in een Invoeringsfase, wat overeenkomt met 15 maatregelen. Dat kan onder andere uitgelegd worden door de grote gevoeligheid van dit cijfer aan de manier waarop de grens tussen Voorbereiding en Invoering gedefinieerd wordt. Onderhandelingen in de etappe van Voorbereiding en de formulering in de Invoeringsfase zijn soms moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Bijna de helft van de maatregelen is in een fase van Uitvoering. Dat is bij de maatregelen waaraan gevolg gegeven werd, de grootste groep.

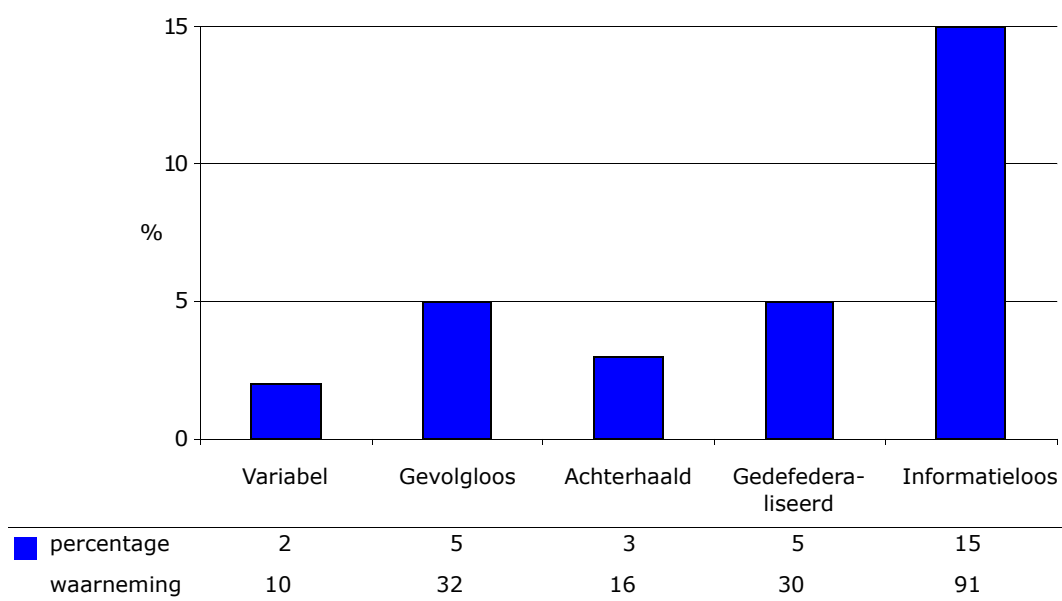
Binnen de etappes van het beleidsproces blijkt dat Monitoring en Evaluatie laag scoren. Dat toont onder andere aan dat de cultuur van het leerproces nog niet echt doorgedrongen is in de overheidsdiensten. Het werk dat de overheidsdiensten hiervoor realiseerden in de context van de wet van mei 1997, namelijk het samenbrengen van gegevens voor de ICDO, is een bouwsteen voor een verbetering van het monitoringsysteem op federaal niveau.

**Gebrek aan monitoring vanwege de overheidsdiensten**

Het punt dat de overheidsdiensten zelf een veralgemeende monitoring uitvoeren voor eigen gebruik is echter nog niet bereikt. De monitoring die de ICDO-leden in het kader van het Plan realiseerden is maar een eerste stap naar een strikte monitoring van de maatregelen toe. Slechts drie maatregelen werden tot op heden geëvalueerd. Een voorbeeld daarvan is het *Federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon 2000-2003*. Het eerste Plan legt die maatregel op (§498). Hij werd sindsdien genomen, in uitvoering gebracht, geëvalueerd en verdergezet door het *Ozonplan 2004-2007*. Deze maatregel werd dus ook aangepast vanwege deze evaluatie.

Figuur 24 geeft de inhoud weer van de groep van maatregelen waarover er geen informatie bestaat die bevestigt dat er een gevolg aan gegeven is.

**FIGUUR 24 - Maatregelen waarvan de staat van implementatie niet geïdentificeerd is (in %)**



Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Voor de maatregelen die alle overheidsdiensten moeten uitvoeren, werd de categorie Variabel gecreëerd. Het is logisch dat die maatregelen niet op elke dienst in dezelfde etappe van het beleidsproces zitten.

Er zijn weinig maatregelen (5 %) in de categorie Gevolgloos, maar waarschijnlijk is deze categorie in werkelijkheid belangrijker. Een aantal maatregelen waarover geen informatie beschikbaar is, kunnen immers in werkelijkheid geen gevolg hebben gehad na hun opnemingsmoment in het Plan. De score voor Informatieloos zou dan een indicatie geven van het niet opvolgen van maatregelen.

Relatief weinig maatregelen (3 %) zijn Achterhaald. Een voorbeeld daarvan is te vinden in §138: *"de regering [...] zal ook de bestaande koninklijke besluiten (KB) inzake gevaarlijke stoffen en bereidingen in één enkel KB bijeenbrengen om de toepassing en de controle te verbeteren en te vergemakkelijken"*. Die maatregel is achterhaald vanwege de REACH-richtlijn op Europees vlak<sup>1</sup>. De omzetting van REACH in nationaal recht zal een algemeen juridisch kader geven voor gevaarlijke stoffen. Het samenbrengen van de twee bestaande KB's is dus niet meer noodzakelijk.

Een aantal bevoegdheden - vooral landbouwbevoegdheden - werden gedefederaliseerd in 2001 en dit heeft tot gevolg dat er een aantal maatregelen van het eerste Plan niet meer tot de federale bevoegdheden behoren.

Voor ongeveer een zesde van de maatregelen is er "geen informatie" beschikbaar. Een aantal hypothesen voor dit gebrek aan informatie worden gegeven in het punt 4.4.3, na een korte uitleg over de gebruikte documenten.

### 3.2.2 Thema's van de maatregelen

#### **Verdeling van de maatregelen in zeven grote themamodules**

De 622 maatregelen die in de huidige analyse beschouwd worden, zijn in het eerste Plan ingedeeld in zeven grote themamodules:

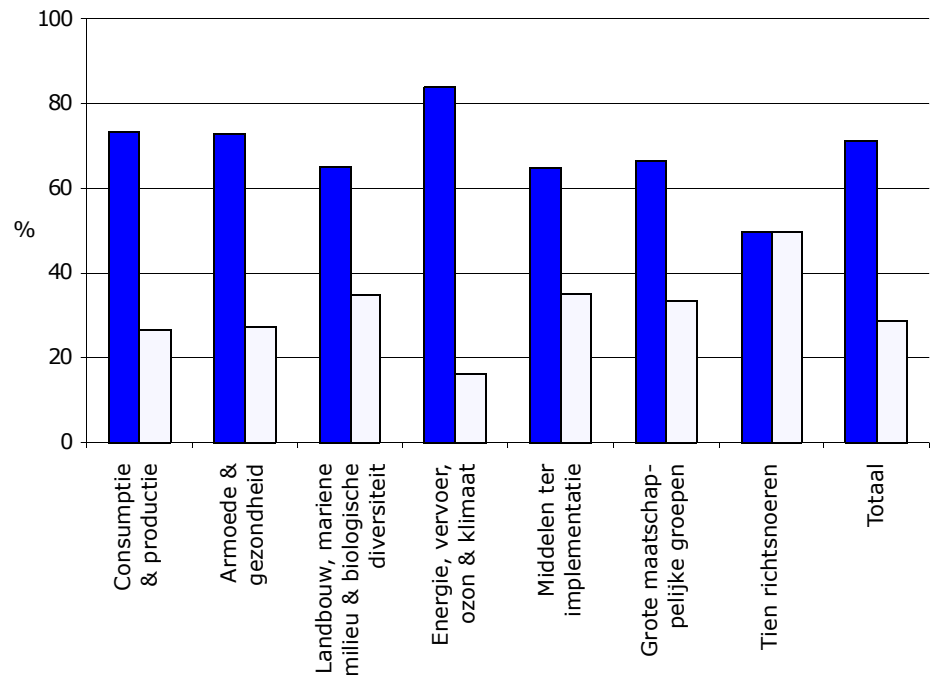
- *"Wijziging van consumptiepatronen en productiewijzen"*: 60.
- *"Acties inzake armoede en sociale uitsluiting - overmatige schuldenlast - milieugezondheidskunde"*: 110.
- *"Acties landbouw - mariene milieu - biologische diversiteit"*: 97.
- *"Acties energie - vervoer - ozon en klimaatwijziging"*: 154.
- *"Middelen ter implementatie"*: 94.
- *"Versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen"*: 75.
- *"Tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling"*: 32.

Deze themamodules werden gebruikt voor het eerste Plan omdat ze nauw aansluiten bij de structuur van *Agenda 21*. Voor dezelfde redenen worden ze ook hier gebruikt. Figuur 25 klasseert de volgens thema geordende maatregelen in twee groepen: die waaraan een gevolg gegeven werd ("gevolg gegeven") en die waarover geen informatie is die bevestigt dat er op politiek niveau een gevolg aan gegeven is ("geen geïdentificeerd gevolg").

---

1. De Europese Commissie werkt immers op een nieuwe regulering voor chemische stoffen: REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals). Een van de doelstellingen van dat reglementaire kader is een beter risicomanagement.

**FIGUUR 25 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar thema (in %)**



■ Gegeven gevolg (%)	73	73	65	84	65	63	50	71
□ Geen geïdentificeerd gevolg (%)	27	27	35	16	35	33	50	29
Waarneming	60	110	97	154	94	75	32	622

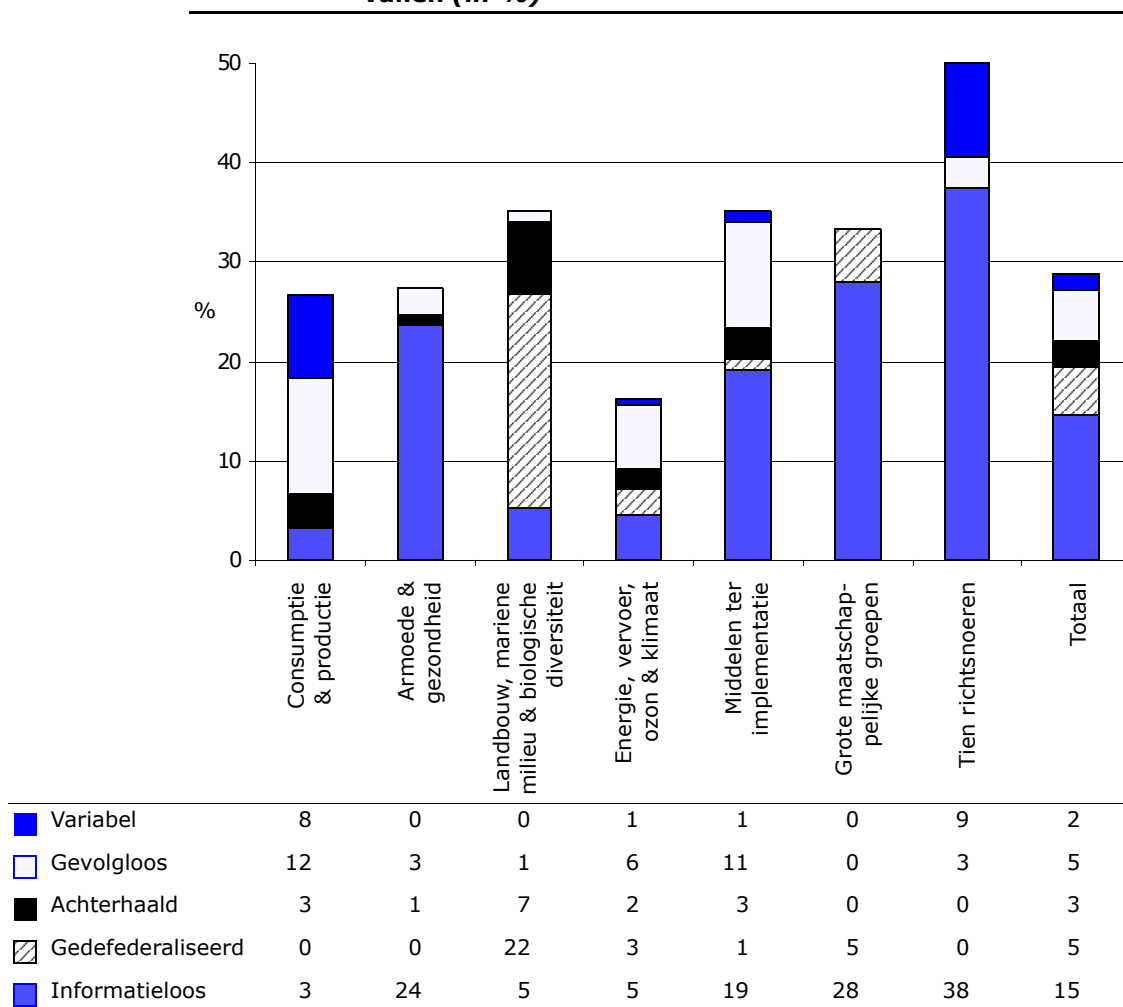
Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Figuur 25 laat zien dat sommige thema's zoals energie beter gedocumenteerd zijn dan andere over het gevolg dat er op politiek niveau aan gegeven werd. Over het algemeen is de variabiliteit ten opzichte van de twee groepen die al getoond werden in figuur 22 (71 % en 29 %) niet groot.

**Verscheidenheid in beschikbaarheid van informatie volgens thema**

Het voornaamste verschil tussen themamodules is de beschikbaarheid van informatie. Er zijn immers vier modules waar het gebrek aan informatie beduidend is (zie figuur 26): Armoede en gezondheid (24 %), Middelen ter implementatie (19 %), Grote maatschappelijke groepen (28 %) en Tien richtsnoeren (38 %). Het gebrek aan informatie is geringer voor de andere modules. Voorzichtigheid is dan ook geboden bij de interpretatie van de vergelijking tussen modules.

**FIGUUR 26 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar thema, maatregelen die buiten de etappes van het beleidsproces vallen (in %)**



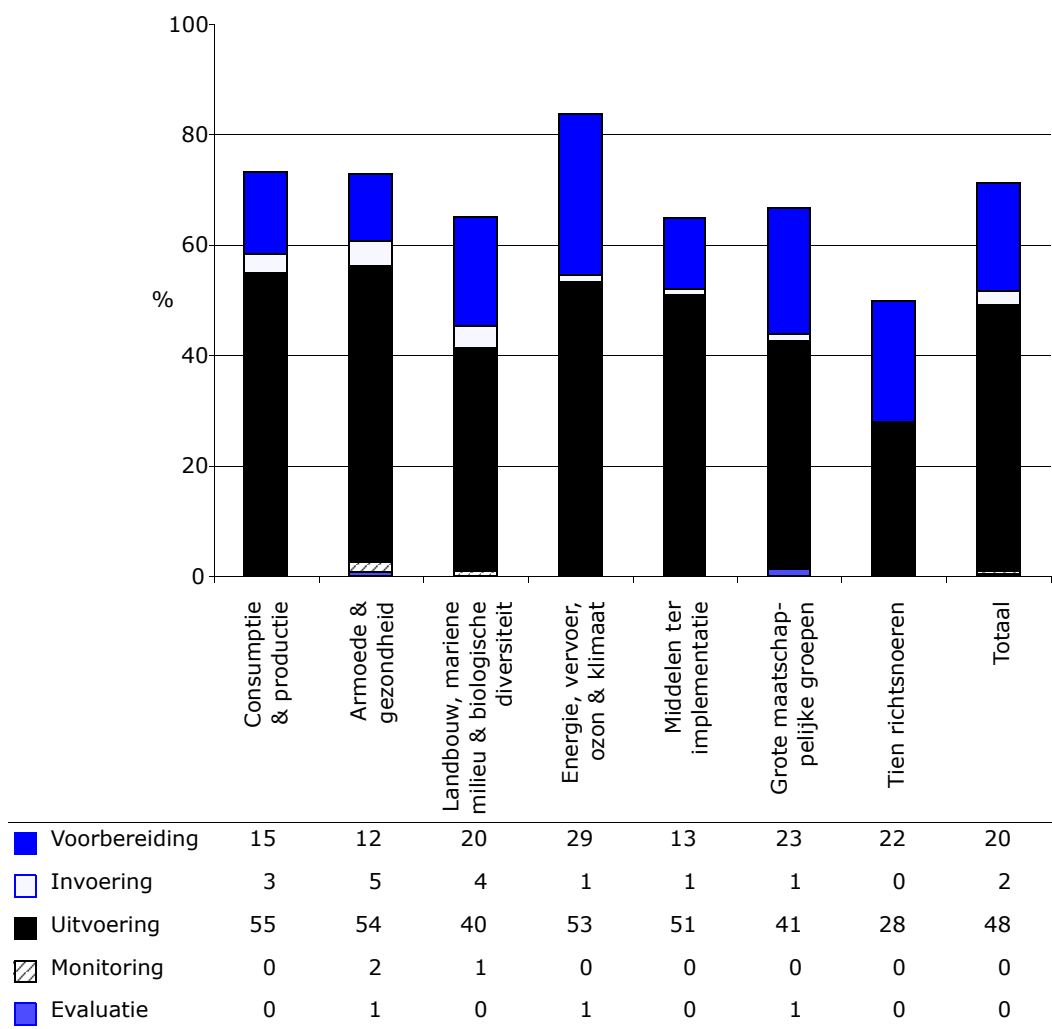
Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Volgende verschillen qua gegeven gevolg kunnen vastgesteld worden tussen de themamodules (zie figuur 27):

- De module Energie, vervoer, ozon en klimaat scoort het best qua Uitvoering. Dat blijkt zowel uit de hoge score op het subtotaal van maatregelen die een gevolg hadden (84 %), als uit de lage score op Informatieloos (5 % - figuur 26).
- Qua Uitvoering scoort de module Tien richtsnoeren het zwakst. Dit thema heeft een hoog percentage maatregelen in de categorie Informatieloos (38 %) en een relatief laag percentage aan maatregelen die een gevolg hadden (50 %). Deze richtsnoeren zijn algemene, transversale maatregelen die gelden voor alle overheidsdiensten en voor actoren die niet moeten rapporteren aan de ICDO (bv. ministers en parlement). Dat scheidt dus een probleem bij de toewijzing van verantwoordelijkheden voor de rapportage over het uitvoeren van deze richtsnoeren. Initieel leek de ICDO het best geplaatst om hierover te rapporteren. Momenteel heeft de POD-DO de rapportage over het merendeel van deze maatregelen op zich genomen.

- Maatregelen in het thema Landbouw, mariene milieu en biologische diversiteit kregen in mindere mate een gevolg (65 %). De verklaring is dat een groot deel van de module, namelijk de landbouwmaatregelen, geregionaliseerd is (22 %).

**FIGUUR 27 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar thema, volgens etappe van het beleidsproces (in %)**



Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

### 3.2.3 Beleidsinstrumenten van de maatregelen

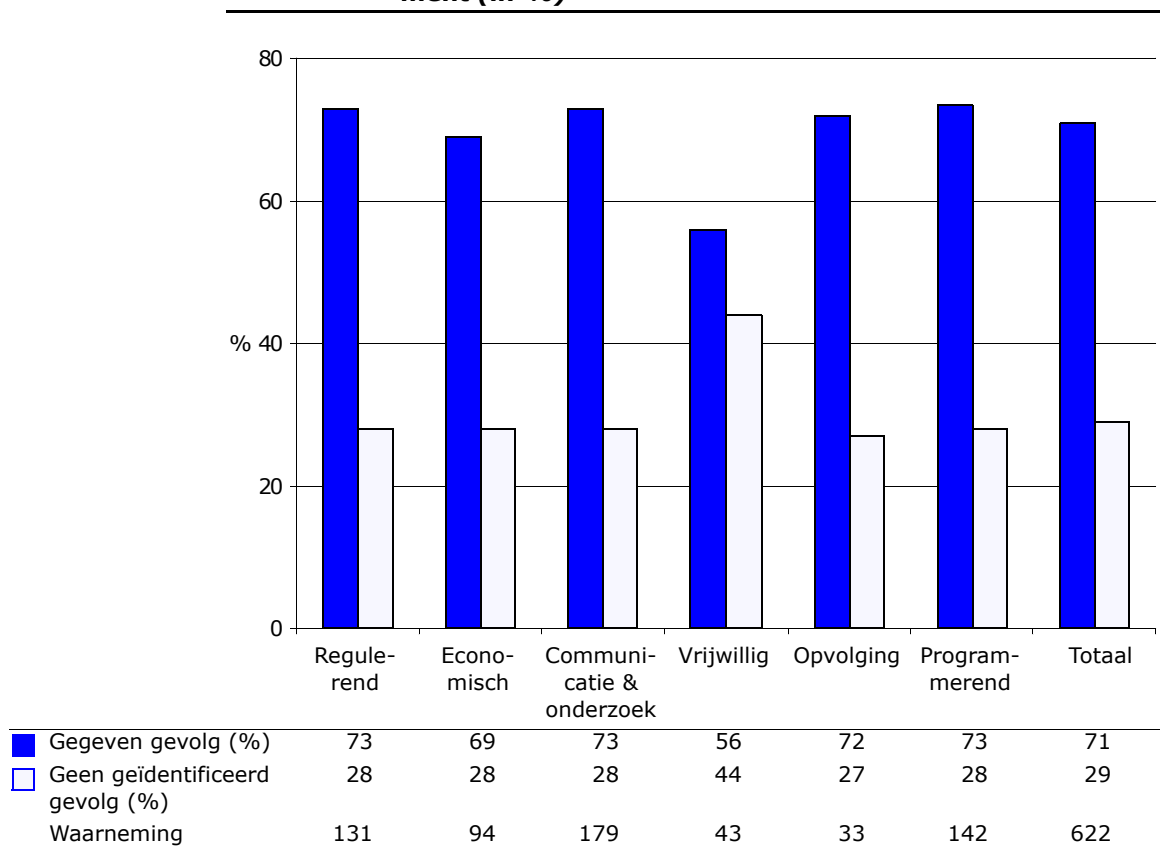
#### Verdeling van de maatregelen in zes categorieën beleidsinstrumenten

Een tweede manier om de maatregelen op te volgen volgens de etappes van het beleidsproces, is door ze te klasseren volgens de hieronder gedefinieerde beleidsinstrumenten. Dat zijn de hefboomen, de middelen die gebruikt worden om het doel te bereiken. De categorieën die hier gebruikt zijn, zijn geïnspireerd op werk van Bernheim (2001) en van de EU<sup>1</sup>. Het gaat hier om de volgende categorieën.

1. Regulerende instrumenten: normen, vergunningen, beperkingen...
2. Economische instrumenten: subsidies, belastingen, lastenverlagingen...
3. Communicatieve instrumenten en onderzoeksinstrumenten: studies, informatiecampagnes, communicatiekanalen...
4. Vrijwillige instrumenten: vrijwillige overeenkomsten...
5. Opgvolgingsinstrumenten: indicatoren, rapportage...
6. Programmerende instrumenten: nog op te stellen plannen en niet nader toegelichte maatregelen.

Figuur 28 toont dat de klassering naar beleidsinstrumenten ook geen uitgesproken verschillen toont ten opzichte van de groepen van 71 % en 29 % die al in figuur 22 naar voor kwamen. Deze vaststelling lijkt op die gemaakt op basis van de klassering naar thema uit figuur 25.

**FIGUUR 28 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar beleidsinstrument (in %)**



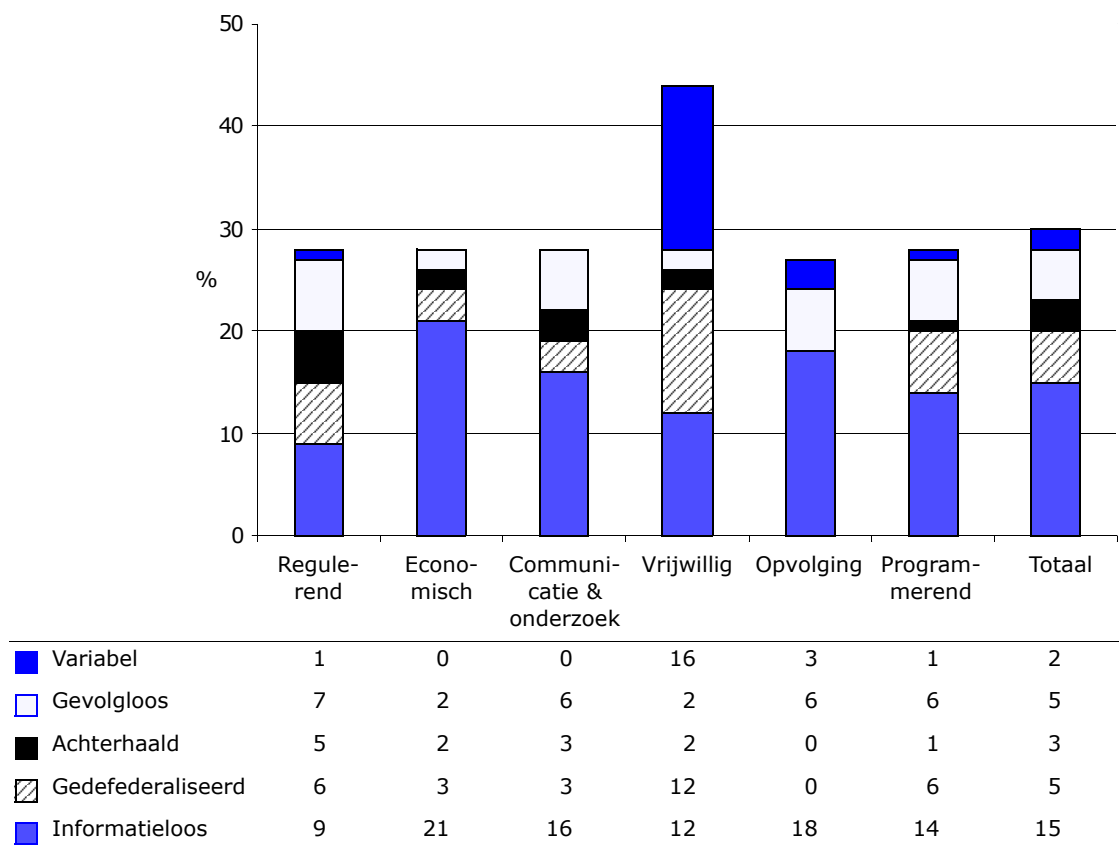
Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

1. EC, 2004.



Toch kunnen er een aantal interessante opmerkingen gemaakt worden over de interne verdeling van elk instrumententype. Figuur 29 toont de maatregelen van het eerste Plan zonder geïdentificeerd gevolg, volgens beleidsinstrument. Daaruit blijkt dat de percentages van de categorieën Variabel (16 %) of Gedefederaliseerd (12 %) relatief hoog zijn voor de vrijwillige instrumenten. In de categorie Variabel zitten immers vooral maatregelen die de administraties op vrijwillige basis uitvoeren. Het eerste Plan vraagt ze bijvoorbeeld vrijwillig hun waterconsumptie te verminderen (§156).

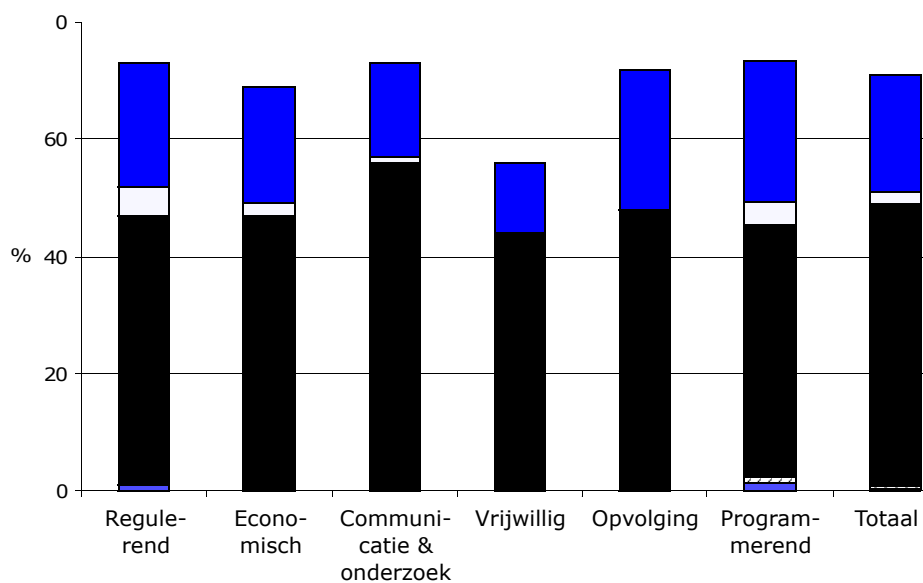
**FIGUUR 29 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, maatregelen zonder geïdentificeerd gevolg, naar beleidsinstrument (in %)**



Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Figuur 30 klasseert de maatregelen voor elke etappe of categorie van het beleidsproces volgens beleidsinstrument. Dat kan een beeld opleveren van het aandeel dat verschillende categorieën beleidsinstrumenten innemen in de besluitvorming.

**FIGUUR 30 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar beleidsinstrument, etappes van het beleidsproces (in %)**



	Regulerend	Economisch	Communicatie & onderzoek	Vrijwillig	Opvolging	Programmerend	Totaal
■ Voorbereiding	21	20	16	12	24	24	20
□ Invoering	5	2	1	0	0	4	2
■ Uitvoering	46	47	56	44	48	43	48
▨ Monitoring	0	0	0	0	0	1	0
■ Evaluatie	1	0	0	0	0	1	0

Bron: Analyse van data van de ICDO en van de overheidsdiensten door de TFDO.

Voor alle instrumenten zit een meerderheid aan maatregelen in de Uitvoeringsfase. Maar wie de subtotalen vergelijkt van maatregelen waar een gevolg aan gegeven werd, merkt dat de vrijwillige instrumenten lager scoren (56 %).

Programmerende maatregelen bepalen dat een plan zal gemaakt worden of dat andere maatregelen genomen of voorbereid zullen worden, zonder ze nader toe te lichten. Sommige waren al in Voorbereiding op het moment dat het Plan uitgewerkt werd. Dit Plan bepaalt dan dat ze aan een Invoering of Uitvoering toe zijn. Figuur 30 toont dat deze programmerende maatregelen meestal in een of andere implementatiefase zitten (73 %).

### 3.3 Inhoud van het tweede Plan

Dit onderdeel behandelt de inhoud van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. De referentie daarbij is het eerste Plan. In 3.3.1 wordt nagegaan of de structuur van dat Plan tegemoetkomt aan verschillende vereisten. Er wordt ook toegelicht waarom daarvan afgeweken werd. Vervolgens tonen 3.3.2 en 3.3.3 thematisch en op het vlak van beleidsinstrumenten, welke de verschillen zijn tussen het eerste en het tweede Plan. In 3.3.4 wordt tenslotte onderzocht welke documenten aan de basis liggen van het tweede Plan.

### 3.3.1 Structuur

**De wet van 5 mei 1997 stipuleert het kader van de inhoud van het federaal Plan**

De wet van 5 mei 1997 (art. 3) stipuleert heel ambitieuze vereisten voor de inhoud van het Plan: *"Het [Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling] beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Het houdt rekening met de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan omvat eveneens een actieplan dat modaliteiten vaststelt om het uit te voeren. Volgende punten zullen minstens worden behandeld met betrekking tot duurzame ontwikkeling:*

1. *de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van de samenleving;*
2. *de aanduiding van de gebieden waarin de kwaliteit van de samenleving of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere maatregelen behoeft;*
3. *de samenhang tussen de verschillende onderdelen;*
4. *de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om de doelstellingen te verwezenlijken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden;*
5. *de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische, sociale en ecologische gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling".*

De wet van 5 mei 1997 (§3) vraagt ook dat het Plan de indeling van Agenda 21 zou volgen.

**De Strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU als uitgangspunt voor het Federaal Plan...**

De ICDO heeft bij de voorbereiding van het voorontwerp van 2004 beslist om duidelijke prioriteiten te leggen door slechts een beperkt aantal thema's en acties uit te werken<sup>1</sup>. Een aantal internationale teksten konden als inspiratie dienen voor de selectie van de thema's: de EU-Strategie voor duurzame ontwikkeling zoals de Europese Raad te Göteborg die aannam (2000) en de uitkomst van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling te Johannesburg (2002). Het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* (2002) kon eveneens als inspiratiebron dienen. De ICDO heeft besloten om de Strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU als uitgangspunt te nemen.

Die keuze verdedigde ze met de motivatie dat *"de EU-strategie zeker onderschreven wordt door de Belgische regering, waardoor het plan automatisch ook een politiek draagvlak verwierf. De Europese strategie sluit ook nauw aan bij de Belgische situatie en beantwoordt bovendien aan het selectief en actiegericht karakter dat de ICDO voor het plan verdedigde"*<sup>2</sup>. De voor het tweede Plan gekozen thema's komen dus uit de EU-Strategie.

- *"Strijd tegen de armoede en voor sociale inclusie*
- *De vergrijzing van de bevolking opvangen*
- *Gevaren voor de volksgezondheid beperken*
- *Een verantwoordelijker beheer van natuurlijke hulpbronnen*
- *Beperking van de klimaatveranderingen*
- *Het vervoersysteem verbeteren"*

1. ICDO, 2004a: 16.  
2. ICDO, 2004a: 16.

**... vervolledigd met het Implementatieplan van Johannesburg, de federale Rapporten...**

Toch kan de Europese Strategie niet als enige informatiebron dienen, "De ICDO erkende echter dat de Europese strategie duurzame ontwikkeling, zoals bepaald in Göteborg, nog in volle evolutie is en geen geïntegreerde externe dimensie bevat"<sup>1</sup>. Daarom heeft de ICDO aangeduid dat die Europese Strategie aangevuld diende te worden met elementen van het Implementatieplan van de Wereldtop in Johannesburg<sup>2</sup>, van de federale Rapporten en van overige documenten.

**Voorstel van structuur voor het tweede federaal Plan**

Op aanwijzingen van de ICDO maakte de TFDO een voorstel van structuur voor het tweede Plan. Een van de betrachtingen van dit voorstel van structuur (TFDO 2003) was om een Plan te verkrijgen met een duidelijke presentatie. Dat voorstel voorzorg in ruimte om bij elke actie op de volgende punten in te gaan:

- *"Het beschrijvende gedeelte herneemt de definitie van de actie en definieert vervolgens indicatoren (van antwoord en resultaat) die het mogelijk maken om er in de rapporten de opvolging van te doen, zelfs op het vlak van bescheiden resultaten.*
- *Het deel uitvoering preciseert de keuze van instrumenten (economische, reglementaire, communicatie, samenwerking, reorganisatie, R&D...) om de actie te volbrengen en duidt de verantwoordelijken aan binnen elk departement en van andere categorieën van actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de acties.*
- *Het deel impact geeft de verwachte impact van de actie, onder andere in sociale, ecologische, economische en budgettaire termen en die de toepassing van deze criteria van duurzame ontwikkeling betreffen".*

**Aandachtspunten van de FRDO voor de structuur van het tweede Plan**

Dat voorstel van structuur voor het voorontwerp van tweede Plan kwam tegemoet aan enkele aandachtspunten van het FRDO-advies over het voorontwerp van 2000<sup>3</sup>. Namelijk het nut van het uitwerken van indicatoren voor de opvolging, van de aanwijzing van verantwoordelijken voor de uitvoering en van effectbeoordeling. Dat laatste punt komt ook overeen met punt 5 van de wettelijke bepalingen over de inhoud van het Plan. De FRDO vraagt dat beter tegemoet zou gekomen worden aan de vereisten van de wet<sup>4</sup>.

Het voorstel van de TFDO werd voorgelegd aan de ICDO, waar de discussie over dit voorstel leidde tot verschillende opties voor de wijze waarop de acties kunnen worden voorgesteld. Nadien, werd het voorstel van structuur aangepast om aan de ene kant rekening te houden met de mogelijkheden van de administraties en om aan de andere kant, de leesbaarheid van het toekomstige Plan te verbeteren. Dat deel van het proces leidde tot een duidelijkere structuur in vergelijking met het eerste Plan. Het FRDO-advies<sup>5</sup> heeft daar lof voor.

Het tweede Plan heeft een structuur die de 31 acties in één blok presenteert. Ze zijn dus niet meer gegroepeerd volgens thema zoals in het voorontwerp. De acties volgen wel op een overzichtstabel die de relatie van elke actie weergeeft met de zes thema's en met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Daar werden twee inleidende hoofdstukken aan toegevoegd die een algemene probleemstelling schetsen. Het eerste daarvan geeft de algemene context van duurzame ontwikkeling weer door de uitdagingen te schetsen in de nationale en internationale beleidscontext. Het tweede inleidende hoofdstuk belicht de

---

1. ICDO, 2004a.  
2. Verder wordt ernaar verwezen met "Implementatieplan van Johannesburg".  
3. FRDO, 2000a: §3.  
4. FRDO, 2000a: §11-12.  
5. FRDO, 2004: §8.

probleemstellingen van de zes thema's en introduceert de acties die gekoppeld zijn aan elk van deze thema's. Een afsluitend hoofdstuk bevat maatregelen die de uitvoering van het tweede Plan moeten garanderen.

**De structuur van het tweede Plan is duidelijker**

De structuur werd dus nog vereenvoudigd in vergelijking met het voorontwerp van tweede Plan. Tabel 10 vergelijkt de structuur van de twee Plannen. De grijze boxen in de tabel geven de interne structuur van elke actie weer.

**Tabel 10 - Structuur van de twee federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling**

Structuur Plan 2000-2004	Structuur Plan 2004-2008
1. Beginselen, thema's en doelstellingen	1. Een Plan duurzame ontwikkeling is nodig (context)
2. Economische, sociale en ecologische componenten van duurzame ontwikkeling: Acties	2. Strategisch kader van het <i>Plan inzake duurzame ontwikkeling</i> (keuze van thema's en acties)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumptie- en productie</li> <li>- Armoede, overmatige schuldenlast, gezondheid en milieu</li> <li>- Landbouw, mariene milieu, biodiversiteit</li> <li>- Energie, vervoer, ozon en klimaatverandering</li> </ul>	3. De 31 acties
Probleemstelling Actieplan Strategische doelstellingen Beleid en maatregelen Uitvoering	Context Beschrijving Uitvoering
3. Middelen ter implementatie	
4. Versterking van de rol van grote maatschappelijke groepen	
5. Tien richtsnoeren voor beleid inzake duurzame ontwikkeling	4. Follow-up

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

**Verskil qua terminologie tussen de twee Plannen**

Let er bij tabel 10 op dat een aantal begrippen niet dezelfde betekenis hebben in de twee Plannen. Dit is bijvoorbeeld het geval van de rubriek Uitvoering. In het eerste Plan duidt deze rubriek immers de verantwoordelijkheden aan en in het tweede Plan bevat deze de maatregelen zelf. Ook het begrip "actie" is verschillend in de twee documenten. Een actie in het tweede Plan bestaat uit een groep maatregelen, terwijl een actie in het eerste Plan als synoniem voor maatregel gebruikt wordt.

Een eenvoudigere structuur is niet per definitie duidelijker. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* slaagt er niet volledig in om meer duidelijkheid te scheppen rond een aantal inhoudelijke punten die de wet voorschrijft en die de FRDO in haar adviezen onderschrijft.

De invulling van de drie titels die in elke actie van het tweede Plan besproken worden (Context, Beschrijving en Uitvoering) varieert immers en bevat niet altijd de bedoelde inhoud.

- Het punt Uitvoering bevat normaal gezien enkel uit te voeren maatregelen, evenwel zijn er een aantal paragrafen die enkel al uitgevoerde maatregelen constateren.

Voorbeeld: §30112 "Inzake cultuur blijven de subsidies aan de OCMW's om sociale, culturele en sportieve participatie te bevorderen en de digitale kloof tegen te gaan ook in 2004 ter beschikking". Deze maatregel geldt voor het jaar 2004 terwijl het tweede Plan pas eind 2004 beslist is.

- Voor sommige acties van het tweede Plan geeft de rubriek Beschrijving een aantal maatregelen, terwijl de bedoeling ervan was om een algemene definitie van de actie te geven en de door de actie te beïnvloeden indicatoren te vermelden.

Voorbeeld: §33004. *“Rekening houdend met de bekommernis dat deze maatregelen mensen met een bescheiden inkomen niet mogen benadeln, zal de regering volgende maatregelen uitvoeren: [... volgen een aantal maatregelen van §33005 tot §33011]”.*

### **De effectbeoordeling van de maatregelen van het Plan is een transversale maatregel**

Een effectbeoordeling moest normaal gezien voor elke actie uitgewerkt worden maar het ontbreekt in het tweede Plan. Het tweede Plan neemt echter wel een maatregel die de invulling van de effectbeoordeling betreft: *“Om te weten welke beleidskeuzen financieel al dan niet haalbaar zijn voor de federale overheid, is het nodig om de kosten en baten van verschillende maatregelen te kennen. Daarom zullen de bevoegde ministers, in de mate van het mogelijke, het nodige doen om de sociale, economische en ecologische impact van voorgestelde maatregelen en plannen te berekenen, om zo vooraf de verwachte effecten van die maatregelen te kunnen evalueren op het vlak van duurzame ontwikkeling. Deze oefening zal geïntegreerd worden in de voorbereiding van elke maatregel volgens strenge en doeltreffende procedures om geen bijkomende vertraging te veroorzaken in het beleidsproces”* (§4508).

### **Weinig kwantitatieve doelstellingen**

Het tweede Plan bevat zeer weinig kwantitatieve doelstellingen (13 op 354 maatregelen). Enkel de thema's<sup>1</sup> Armoede en gezondheid en Energie, vervoer, ozon en klimaat bevatten kwantitatieve doelstellingen, namelijk respectievelijk 7 en 6 doelstellingen. Er zijn dus 13 doelstellingen, daar waar het eerste Plan 23 kwantitatieve doelstellingen op 621 maatregelen bevat, waarvan 10 in het thema Wijziging van consumptiepatronen en productiewijzen. Maar in het tweede Plan zijn er 43 % minder maatregelen dan in het eerste. In verhouding tot het totale aantal maatregelen zijn er dus meer kwantitatieve doelstellingen in het tweede Plan dan in het eerste Plan, ook al blijven het er heel weinig.

### **De structuur legt de link niet met Agenda 21**

De structuur van het tweede Plan legt niet de link met Agenda 21. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het denken over duurzame ontwikkeling evolueert. Daarom zijn op internationaal vlak een aantal bijstellingen en aanvullingen gemaakt bij *Agenda 21*, dat uit 1992 dateert. Die vinden onder andere hun weerslag in de documenten van Göteborg (voor de EU) en Johannesburg (voor de VN). Het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* echter volgde de indeling van *Agenda 21* wel grotendeels. Zo was er ook in ruimte voorzien voor de rol van de grote maatschappelijke groepen en voor de middelen ter implementatie.

Hoewel de structuur van het tweede Plan dus veel eenvoudiger is dan die van het eerste, komen nog steeds niet alle inhoudelijke punten die de wetgever en de FRDO vragen duidelijk naar voren.

---

1. Deze thema's en hun indelingen zijn hierna toegelicht in 3.3.2.

### 3.3.2 Thema's

#### **FRDO-prioriteiten qua gekozen thema's**

De prioriteiten die de FRDO formuleerde in haar advies over het voorontwerp van 2000<sup>1</sup> benadrukten, naast meer formele en procedurele aandachtspunten, het belang van volgende inhoudelijke aandachtspunten.

- Het verrekenen van externe kosten in de prijzen van goederen en diensten (§3iii).
- Het rationele gebruik van energie (§3iv).
- Het bestrijden van armoede (§3ix).
- Het integreren van de mondiale dimensie (§3x).

Het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* legde het accent meer dan het het voorontwerp op deze vier punten.

#### **Deze thema's werden in rekening gehouden**

In het tweede Plan krijgen deze vier aandachtspunten eveneens een plaats.

- De acties 16 (*Een strategie voor duurzame producten*) en 22 (*De juiste prijs*) houden duidelijk verband met het verrekenen van externe kosten.
- De acties 17 (*Voorbeeldfunctie van de overheid*), 21 (*Een duurzaam energiebeleid*), 23 (*Energiezuinige gebouwen*) en 27 (*Anders verplaatsen*) houden duidelijk verband met rationeel energiegebruik.
- Verscheidene acties kaderen in het thema *Strijd tegen de armoede en voor sociale inclusie*. Ze worden nog aangevuld met andere sociale thema's zoals vergrijzing en volksgezondheid. Het tweede Plan legt dus een duidelijk sociaal accent.
- Ook de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling is aanwezig in het tweede Plan. Op te merken is dat deze mondiale dimensie tijdens de aanpassing van het voorontwerp van 2004, volgens de resultaten van de consultatie, in het tweede Plan geïntegreerd werd. In het voorontwerp van tweede Plan was de mondiale dimensie aanwezig in de probleemstellingen. Sommige acties bevatten wel internationaal gerichte maatregelen, maar dit blijft beperkt. In het tweede Plan zijn er drie acties toegevoegd die enkel op het internationale gericht zijn.

#### **Drie acties gericht op de internationale dimensie**

Mondiaal gerichte acties zijn in de twee Plannen niet op dezelfde manier opgenomen. In het eerste Plan werd de mondiale dimensie als een apart hoofdstuk bekeken, met specifieke internationale thema's zoals internationale handel bijvoorbeeld. In het tweede Plan is deze mondiale dimensie geïntegreerd in de gekozen thema's: drie thema's hebben een op het internationale gerichte actie. Daarnaast zijn er in de twee Plannen een aantal op het internationale gerichte maatregelen verweven tussen de overige maatregelen van het Plan.

#### **Verschillen tussen het eerste en het tweede Plan**

Om het verschil in focus van de thema's tussen het eerste en het tweede Plan verder te analyseren, werd gekozen om de eenheid "maatregel" te gebruiken. Deze analyse steunt dus op een telling van het aantal maatregelen per module. De themamodules van het eerste Plan zijn als analysekader genomen omdat deze themamodules overeenkomen met de hoofdstukken van Agenda 21 en meer algemeen zijn. Deze mechanische techniek wordt verfijnd dankzij een analyse per type beleidsinstrument. In afwachting van de Duurzame-ontwikke-

1. FRDO, 2000a.

lingseffectbeoordeling in de besluitvorming, is geen analyse mogelijk die de potentiële impact van de maatregelen weerspiegelt. De 31 acties en het hoofdstuk Follow-up van het tweede Plan werden dus ondergebracht in de zeven themamodules van het eerste Plan. Deze onderverdeling is gebaseerd op de natuur van de meerderheid van maatregelen die de acties bevatten. Er zijn bijgevolg acties die maatregelen bevatten die ook in een andere modules zouden kunnen ingedeeld worden. Tabel 11 toont de overeenkomst tussen de themamodules van het eerste Plan en de actie's van het tweede Plan, geklasseerd in elke module van het eerste Plan.

**Tabel 11 - Overeenkomst tussen thema's van het eerste Plan en acties van het tweede Plan**

Thema van Plan 1	Acties van Plan 2
Wijziging van consumptiepatronen en productiewijzen	actie 5: De ondernemers en de agrarische wereld. actie 8: Ethisch beleggen. actie 12: Kwaliteitsvolle voeding. actie 15: Minder gebruik van natuurlijke hulpbronnen. actie 16: Een strategie voor duurzame producten. actie 17: Voorbeeldfunctie van de overheid. actie 31: Maatschappelijk verantwoord ondernemen is nodig.
Acties inzake armoede en sociale uitsluiting – overmatige schuldenlast – milieugezondheidskunde	actie 1: Inschrijven van de doelstellingen van sociale insluiting in duurzame ontwikkeling. actie 2: Bescherming van de consument. actie 3: Fatsoenlijke en betaalbare huisvesting. actie 4: Kwaliteitsvolle banen. actie 6: Blijven werken na 55 jaar. actie 7: Buurtdiensten ontwikkelen. actie 9: Familiale zorg mogelijk maken. actie 10: Globale opvang verbeteren. actie 11: Beter informeren en de gezondheidszorg toegankelijker maken. actie 13: Geweld voorkomen
Acties landbouw – mariene milieu – biodiversiteit	actie 18: Biodiversiteit beschermen. actie 20: Geïntegreerd beheer van de Noordzee.
Acties energie – vervoer – ozon en klimaatwijziging	actie 21: Een duurzaam energiebeleid. actie 23: Energiezuinige gebouwen. actie 24: Een betere solidariteit: flexibiliteitsmechanismen aanwenden. actie 26: De vraag naar mobiliteit sturen. actie 27: Zich anders verplaatsen. actie 28: Aanbod openbaar vervoer verbeteren. actie 29: De expertise en de informatie over mobiliteit verbeteren. actie 30: Minder vervuilende voertuigen
Middelen ter implementatie	actie 14: Voor een betere gezondheid wereldwijd. actie 19: Duurzaam bosbeleid: strijd tegen illegale houtkap. actie 22: De juiste prijs. actie 25: Een mondiale aanpak van het energievraagstuk.
Versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen	Geen
Tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling	deel 4: Follow-up van het Plan

**Minder maatregelen in het tweede Plan**

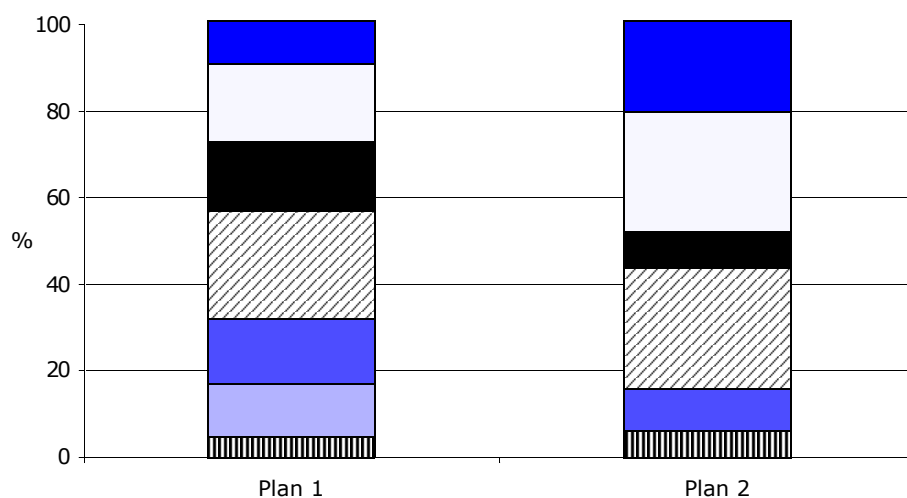
Het totale aantal maatregelen in het tweede Plan is kleiner (354 maatregelen of 43 % minder) dan in het eerste Plan. Dat aantal maatregelen is toegenomen tussen het voorontwerp van tweede Plan (251 maatregelen) en het tweede Plan (354 maatregelen).

**Verschuiving van de thematische focus**

De analyse per type maatregel<sup>1</sup> in figuur 31 toont een verschuiving qua thematische focus tussen het eerste Plan en het tweede Plan.



**FIGUUR 31 - Evolutie tussen het eerste en het tweede Plan van het percentage maatregelen, naar thema (in %)**



	Percentage	Waarneming	Percentage	Waarneming
■ Consumptie & productie	10	60	21	73
□ Armoede & gezondheid	18	110	28	98
■ Landbouw, mariene milieu & biologische diversiteit	16	97	8	28
▨ Energie, vervoer, ozon & klimaat	25	154	28	99
■ Middelen ter implementatie	15	94	10	34
■ Grote maatschappelijke groepen	12	75	0	0
▤ Tien richtsnoeren	5	32	6	22

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

**Verdwijning van het thema Grote maatschappelijke groepen**

Uit figuur 31 blijkt dat er één themamodule verdwijnt in het tweede Plan, in vergelijking met het eerste Plan: Grote maatschappelijke groepen, dat overeenkomt met deel 3 van *Agenda 21*. Het percentage maatregelen van de module Tien richtsnoeren blijft in dezelfde grootteorde. De themamodules Consumptie en productie, Armoede en gezondheid en Energie, vervoer, ozon en klimaat zijn relatief toegenomen, waar Landbouw, mariene milieu & biologische diversiteit en Middelen ter implementatie relatief zijn afgenomen.

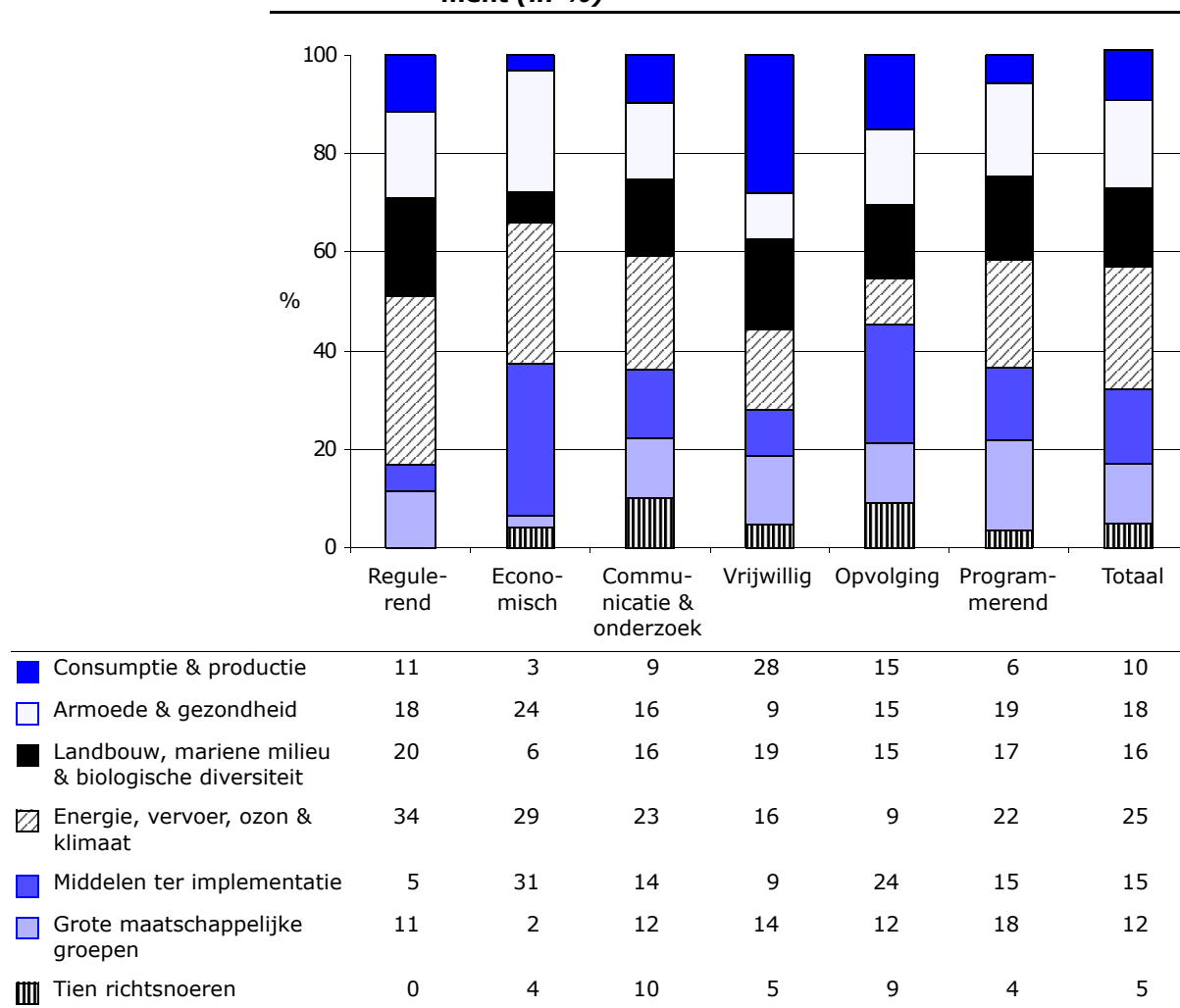
De inhoud van deze laatste module is ook niet hetzelfde in de twee Plannen. Het eerste Plan belicht immers drie types middelen ter implementatie, namelijk internationaal beleid, fiscaal beleid en wetenschapsbeleid. Deze drie types komen in het eerste Plan ook voor dankzij maatregelen verspreid over de andere thema's. Zoals in het eerste Plan bevat het tweede Plan maatregelen van internationaal beleid, fiscaal beleid en wetenschapsbeleid verspreid in de acties. Het bevat ook specifieke acties voor het internationaal beleid (drie acties) en voor het fiscaal beleid (één actie) en niet voor het wetenschapsbeleid. In een deel van de acties zijn wel bepaalde onderzoeken voorgesteld.

1. Zie 3.2.3 voor een nadere uitleg over de klassering naar beleidsinstrumenten.

De analyse van de thema's levert een inzicht op over het belang van consumptie en productie. De FRDO vindt dat het Plan te weinig aandacht schenkt aan een duurzamer productie en consumptie om duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken<sup>1</sup>. Dat lijkt alleszins zo, doordat er geen apart hoofdstuk meer is over consumptie en productie.

Toch toont figuur 31 dat het onderwerp aan relatief belang won. De percentages van consumptie- en productiemaatregelen in het eerste en het tweede Plan zijn respectievelijk 10 % en 21 %. Het FRDO-advies betref natuurlijk het voorontwerp van tweede Plan, maar ook dat bevatte een groter aandeel aan consumptie- en productiemaatregelen (18 %) dan het eerste Plan. Bij het aanpassen van het voorontwerp van tweede Plan heeft dat thema dus nog aan belang gewonnen.

**FIGUUR 32 - Plan 1: Maatregelen voor elk thema, naar beleidsinstrument (in %)**

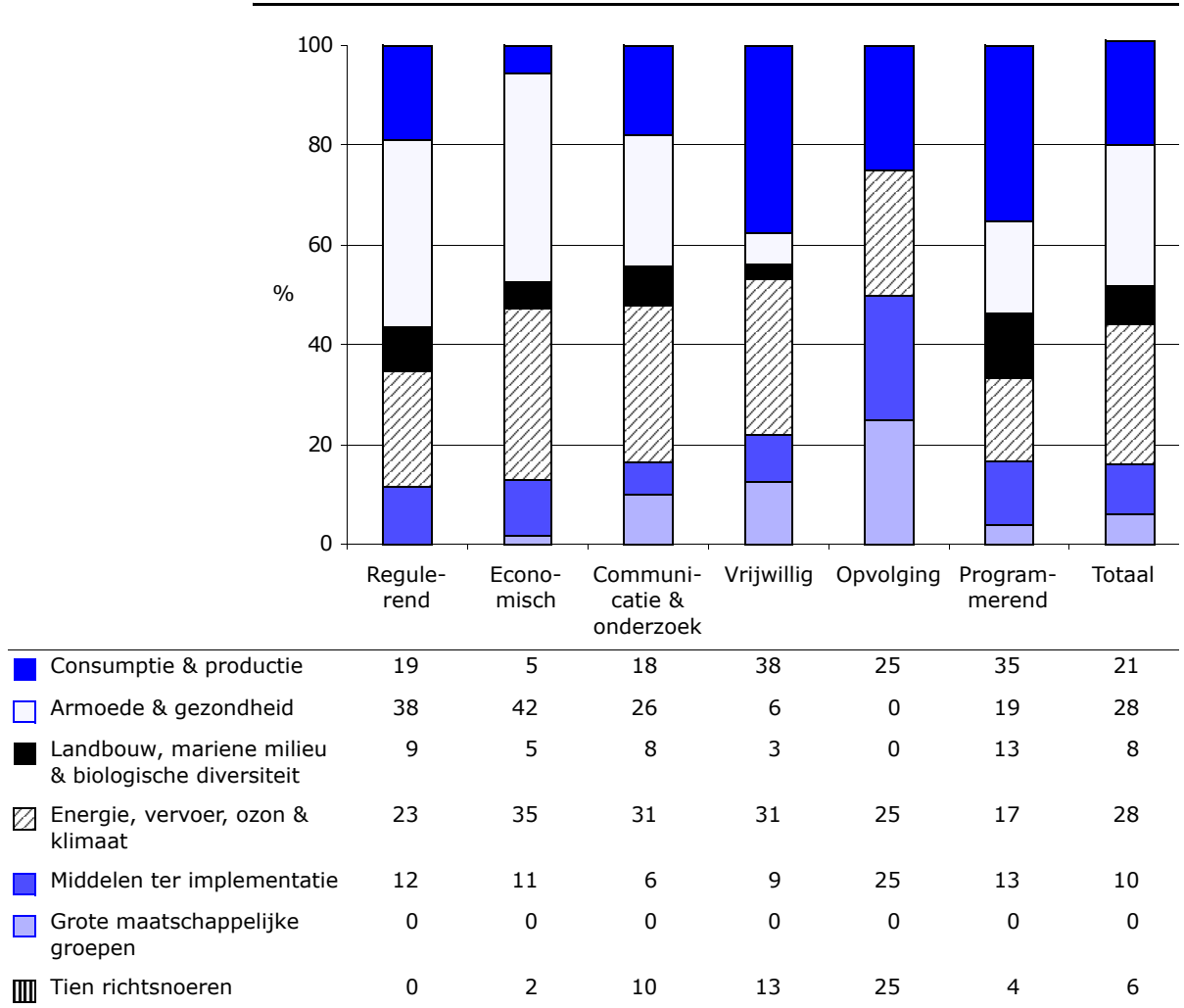


Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

1. FRDO, 2004: §2.

Figuur 35 toont dat in het eerste Plan voor het thema Energie, vervoer, ozon en klimaat regulerende (34 %) en economische maatregelen (29 %) opvallend meer gebruikt werden dan in andere thema's. Voor het thema Consumptie en productie steunen de maatregelen meer op vrijwillige instrumenten (28 %).

**FIGUUR 33 - Plan 2: Maatregelen voor elk thema, naar beleidsinstrument (in %)**



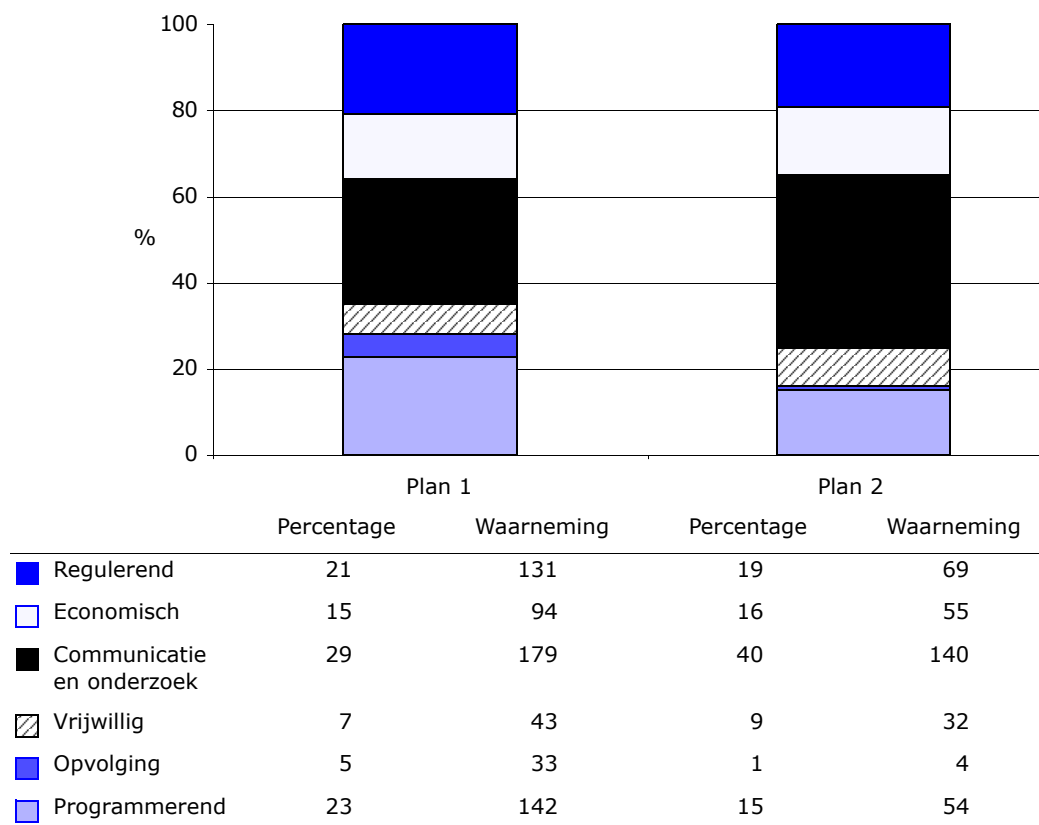
Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

Uit de klassering naar beleidsinstrument (figuur 33) kan blijken dat in het tweede Plan de vrijwillige maatregelen vooral voorkomen in het thema Consumptie en productie (38 %) en in het thema Energie, vervoer, ozon en klimaat (31 %). Het zijn ook de enige maatregelen, naast de opvolgingsmaatregelen, waar het thema Armoede en gezondheid zwak scoort (6 % en 0 %).

### 3.3.3 Beleidsinstrumenten

Dit onderdeel analyseert of er een verschuiving is in de types gebruikte beleidsinstrumenten tussen het eerste Plan en het tweede Plan. Figuur 34 toont het aandeel van elk type beleidsinstrument in de maatregelen van de twee Plannen.

**FIGUUR 34 - Verschuiving van de percentages aan maatregelen voor elk type beleidsinstrument**



Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

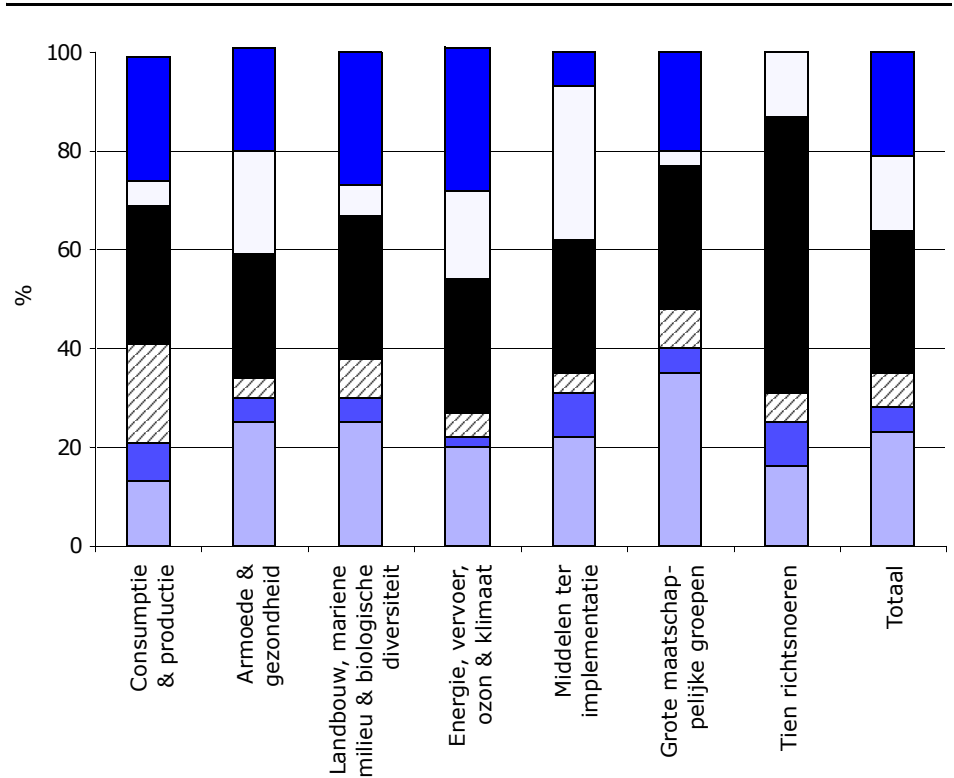
#### Weinig veranderingen in de gebruikte beleidsinstrumenten

Het aandeel van "communicatie en onderzoek" stijgt terwijl het aandeel "programmerende" maatregelen daalt. De andere aandelen blijven in dezelfde grootteordes.

De FRDO oordeelt dat het tweede Plan te veel zachte instrumenten en niet genoeg harde instrumenten gebruikt<sup>1</sup>. De vraag daarbij is welk percentage aan harde maatregelen de FRDO zou wensen. In de feiten zijn er in het tweede Plan 19 % van de maatregelen gesteund op regulerende instrumenten en 16 % op economische instrumenten. Voor het eerste Plan was dit respectievelijk 21 % en 15 %. Er is hiervoor dus geen verschil tussen de twee Plannen.

1. FRDO, 2004: §65.

**FIGUUR 35 - Plan 1: Maatregelen voor elk thema, volgens het type beleidsinstrument (in %)**



	Consumptie & productie	Armoede & gezondheid	Landbouw, mariene milieu & biologische diversiteit	Energie, vervoer, ozon & klimaat	Middelen ter implementatie	Grote maatschappelijke groepen	Tien richtsnoeren	Totaal
■ Regulerend	25	21	27	29	7	20	0	21
□ Economisch	5	21	6	18	31	3	13	15
■ Communicatie en onderzoek	28	25	29	27	27	29	56	29
▨ Vrijwillig	20	4	8	5	4	8	6	7
■ Opvolging	8	5	5	2	9	5	9	5
■ Programmerend	13	25	25	20	22	35	16	23

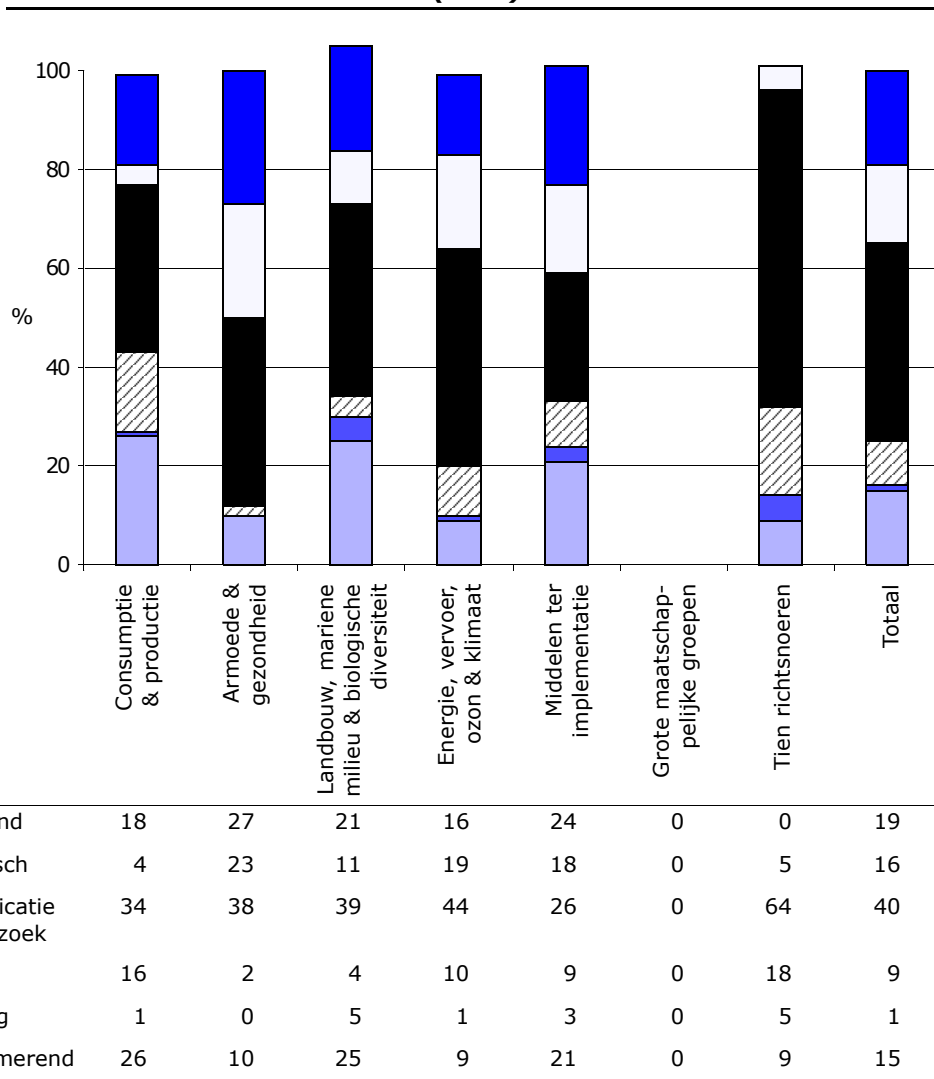
Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

De thematische klassering (figuren 35 en 36) laat toe de volgende waarnemingen te doen:

- De communicatie- en onderzoeksmaatregelen zijn de belangrijkste maatregelen voor alle themamodules in het tweede Plan en voor bijna alle themamodules van het eerste Plan. Uitzonderingen daarop in het eerste Plan zijn de drie volgende themamodules waar communicatie- en onderzoeksmaatregelen de op één na belangrijkste groep maatregelen zijn: (1) Energie, vervoer, ozon en klimaat waar regulerende maatregelen het belangrijkste zijn, (2) Middelen ter implementatie waar economische maatregelen het belangrijkste zijn en (3) Grote maatschappelijke groepen waar programmerende maatregelen het belangrijkste zijn.
- Uitgezonderd het thema Middelen ter implementatie van het eerste Plan, zijn de opvolgingsmaatregelen systematisch bij de twee minst talrijke types van maatregelen en ze waren ook betrekkelijk weinig aanwezig in het eerste Plan. Daarenboven is er een daling van het percentage "opvolgingsmaatregelen", wat kan worden verklaard door het inleidende hoofdstuk. Dat zegt namelijk: "Om de thema's beter te duiden en de acties te kunnen beoordelen dient het Plan aangevuld te worden met

indicatoren. (...) De Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling zal, in overleg met de cellen voor duurzame ontwikkeling van de verschillende overheidsdiensten (zie §4501), tegen het voorjaar 2005 een lijst van indicatoren vaststellen voor de opvolging van dit federaal plan" (§2112).

**FIGUUR 36 - Plan 2: Maatregelen voor elk thema, volgens het type beleidsinstrument (in %)**



Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

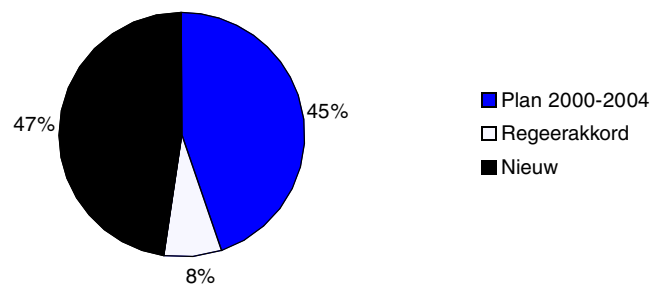
Waarschijnlijk beïnvloeden de verschillen in federale bevoegdheden naar gelang de thema's deze thematische klassering. Afhankelijk van de thema's is het federale niveau inderdaad meer of minder bevoegd wat een uitleg kan zijn voor het verschil in de gebruikte types instrumenten.

### 3.3.4 Basis van de maatregelen

#### **Basis van de 354 maatregelen van het tweede Plan**

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* bevat 354 maatregelen. Een aantal van die maatregelen kwam al in andere beleidsteksten voor en een aantal maatregelen zijn nieuw in de context van duurzame ontwikkeling. Er zijn twee teksten waarvoor de overeenstemming van maatregelen onderzocht werd: het *Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* en *Zuurstof voor het land: Een creatief en solidair België – regeringsverklaring en regeerakkoord – juli 2003*.

**FIGUUR 37 - Basis van de maatregelen van het tweede Plan (in %)**



Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling en op basis van het Regeerakkoord van 2003.

Figuur 37 toont de basis van de maatregelen van het tweede Plan. 45 % van de maatregelen van het tweede Plan bouwen voort op het Plan 2000-2004 (161 maatregelen). 8 % van de maatregelen van het tweede Plan stemt overeen met het Regeerakkoord van 2003 (28 maatregelen). 47 % van de maatregelen van het tweede Plan komen niet uit één van deze twee teksten (172 maatregelen).

#### **40 % van de maatregelen van het voorontwerp van tweede Plan komen uit het Regeerakkoord van 2003**

15 % van de maatregelen van het tweede Plan bevinden zich tegelijk én in het Plan 2000-2004 én in het Regeerakkoord van 2003 (53 maatregelen). Aangezien het Plan 2000-2004 chronologisch eerst komt zijn die maatregelen in figuur 37 ondergebracht in het deel van het Plan 2000-2004. Als hieraan de maatregelen toegevoegd worden die enkel in het Regeerakkoord voorkomen, namelijk 8 %, dan zijn er 23 % van de maatregelen van het tweede Plan die uit het Regeerakkoord komen (91 maatregelen). Merk daarbij op dat dit percentage gedaald is tussen het voorontwerp van tweede Plan (40 %) en het tweede Plan zelf (23 %), alhoewel het absolute aantal ongeveer gelijk gebleven is (99 maatregelen in het voorontwerp van tweede Plan komen uit het Regeerakkoord).

#### **55 % van de maatregelen komen voor het eerst voor in een Plan duurzame ontwikkeling**

Ongeveer de helft (55 %) van de maatregelen van het tweede Plan waren nog niet opgenomen in een context van een *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* (47 % "nieuwe" maatregelen en 8 % maatregelen uit het Regeerakkoord van 2003). Het is mogelijk dat deze maatregelen niet echt innoverend zijn en dat ze ook voorkomen in sectorale plannen.

**33 % van de nieuwe maatregelen zijn beïnvloed door het Implementatieplan van Johannesburg**

De 47 % nieuwe maatregelen (172 maatregelen) van het tweede Plan zijn onder andere beïnvloed door de wereldtop over duurzame ontwikkeling van Johannesburg in september 2002 en meer bepaald door diens *Implementatieplan*<sup>1</sup>. Het Implementatieplan van Johannesburg inspireerde tot het formuleren van 33 % (56 maatregelen) van deze nieuwe maatregelen.

Een eerste vraag die gesteld kan worden over deze resultaten gaat over het feit dat de maatregelen, afkomstig uit het Regeerakkoord, bedoeld zijn om zonder meer uit te voeren. Hoe zinvol is het dan om daar een consultatie over te organiseren? Deze vraag wordt behandeld in 4.1.3.

De FRDO formuleert nog twee waarnemingen over het tweede voorontwerp van Plan<sup>2</sup>. Enerzijds vindt de FRDO dat het geen aanzet biedt tot een trendbreuk, zonder te zeggen waarop die vaststelling steunt. Anderzijds vindt de FRDO dat het voorontwerp amper de inhoud van het Regeerakkoord overschrijdt. Dat ligt in de lijn van de hierboven gedane vaststelling dat 40 % van de maatregelen in het tweede voorontwerp overeenkomen met maatregelen uit het Regeerakkoord van 2003.

**Metakarakter van het tweede Plan**

De aanvankelijke bedoeling van de ICDO was dat het Plan een metakarakter zou krijgen. Het jaarrapport 2003 stelt: *“Een dergelijk plan duurzame ontwikkeling dient niet zozeer al die plannen te omvatten, maar moet wel de verschillende deelplannen verbinden, begeleiden en ondersteunen”*. Met uitzondering van het thema *Een verantwoordelijker beheer van natuurlijke hulpbronnen* heeft elk thema van het tweede Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling haar eigen plan(nen) en het federaal Plan verwijst er dan ook naar. De plannen die een maatregel van het tweede Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling zijn, zijn niet in tabel 12 in rekening gehouden.

**Tabel 12 - Het metakarakter van het tweede federaal Plan.**

Thema van Plan 2	§	Thematische plannen
Strijd tegen de armoede en voor sociale inclusie	30101 30309	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005 Plan van de federale regering betreffende de huisvesting (2004)
De vergrijzing van de bevolking opvangen	2313	Meerjarenplan 2005-2007 inzake vergrijzing.
Gevaren voor de volksgezondheid beperken	31009 31202	Nationaal Actieplan Leefmilieu - Gezondheid 2003-2008 Nationaal Voedings- en Gezondheidsprogramma (in voorbereiding)
Beperking van de klimaatveranderingen en een intensiever gebruik van schone energie	2615	Nationaal Klimaatplan (2001)
Het vervoersysteem verbeteren	2707	Plan Duurzame Mobiliteit (in voorbereiding)

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de gegevens van het tweede Plan.

**Het tweede Plan is geen metaplan**

Thematische plannen zijn er dus, maar het potentieel dat dit vormt om van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* een metaplan te maken is niet benut. Een metaplan legt immers linken tussen de verschillende thematische plannen door transversale maatregelen voor te stellen, maar dat werd niet gedaan.

1. UN, 2002b.  
2. FRDO, 2004: §3.



### **Thematische plannen van de twee federale Plannen**

De twee federale Plannen voor duurzame ontwikkeling (2000-2004 en 2004-2008) maken toch de link met een aantal thematische plannen. Deze thematische plannen komen op drie verschillende wijzen aan bod, maar ze worden echter niet met elkaar in verband gebracht:

- Een maatregel van een thematisch plan geeft de context van het federaal Plan.  
 Voorbeeld Plan 1, §732: “[...] dat 50 % van de jongeren op het einde van de planperiode zinvol werk hebben binnen de zes maanden na het verlaten van de school, zoals gespecificeerd in het Belgisch Actieplan voor de Werkgelegenheid en uitgewerkt in de wet over de startbaanovereenkomsten voor jongeren”.  
 Voorbeeld Plan 2, §30309: “Op 21 maart 2004 keurde de federale regering het “Plan van de federale regering betreffende de huisvesting” goed. De krachtlijnen van dit plan spitsen zich toe op: [...]”
- Een maatregel is genomen in het federaal Plan om een thematisch plan op te stellen.  
 Voorbeeld Plan 1, §715: “[...] zal het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid een plan uitwerken met de bevoegde federale diensten en met de gemeenschappen en gewesten in het kader van de samenwerkingsakkoorden over slachtofferzorg”.  
 Voorbeeld Plan 2, §32116: “Dit overleg [energiebeleidsovereenkomsten] moet voor eind 2005 leiden tot een actieplan dat de maatregelen van de verschillende hierbij betrokken beleidsniveaus omvat”.
- Een maatregel van het federaal Plan komt tot stand in een bestaand thematisch plan.  
 Voorbeeld Plan 1, §300: “landbouwmilieumaatregelen integreren in de plannen voor plattelandontwikkeling”.  
 Voorbeeld Plan 2, §4202: “Daarom zal, onder andere binnen de context van het tweede Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling (PODO II, 2000-2006), de samenwerking tussen wetenschappelijke en vormingsinstellingen versterkt worden”.

### **Een kwart van de maatregelen van het eerste Plan bevinden zich in het tweede Plan**

Een kwart van de maatregelen van het eerste Plan zijn op een of andere manier overgenomen in het tweede Plan. De vraag rijst waarom het Plan deze maatregelen herhaalt. Het tweede Plan stelt immers (§1215): “Het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling schort de acties van het eerste Plan niet op. In die mate dat een aantal acties nog niet uitgevoerd zijn en ze nog steeds geldig blijven, zullen de betrokken overheidsdiensten zich verder inspanssen om ze uit te voeren. [...] Het [tweede Plan] brengt hierdoor een aantal prioriteiten aan binnen het globale beleidskader dat door het eerste Plan werd uitgetekend”. Daarbij wordt in §2110 toegelicht: “In dit tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling werd niet gekozen voor een herneming en/of opvolging van de algemene duurzame-ontwikkelingsacties van het eerste Plan, zoals de maatregelen ter vergroening van de fiscaliteit of voor wetenschappelijk onderzoek gericht op duurzame ontwikkeling. Dit tweede Plan onderbreekt echter niet de uitvoering van zulke transversale acties. Bij de bespreking van het voorontwerp van het eerste Plan werd, ook vanuit de raadpleging, aangedrongen op een meer gericht Plan. Daarom werd in dit Plan gekozen voor de behandeling van een beperkt aantal prioritaire thema’s en ermee verbonden acties”.

### **Gemeenschappelijke maatregelen van de twee Plannen**

Wie zich verdiept in de gemeenschappelijke maatregelen van het eerste Plan en van het tweede Plan, onderscheidt verscheidene situaties.

Zoals hierboven al vermeld, komt 45 % van de maatregelen (121 maatregelen) van het tweede Plan uit het eerste Plan. Daarentegen zijn 24 % van de maatregelen (150 maatregelen) van het eerste Plan herhaald in het tweede Plan. Dat verschil in het absolute aantal maatregelen kan als volgt uitgelegd worden.

- Er zijn maatregelen van het eerste Plan die in het tweede Plan nader omschreven en vertaald worden door één of meerdere maatregelen. Voorbeeld: §121 van het eerste Plan zegt: *“de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame [zal] belast worden met het formuleren van een voorstel voor eind 2000 dat toestaat om een samenhangend, beperkt, leesbaar en begrijpbaar systeem van ecologische en ethische etikettering (waaronder de keurmerken) te garanderen”*. Het tweede Plan vertaalt deze maatregel in twee maatregelen:
  - §30215 van het tweede Plan: *“de algemene directie Regulering en Organisatie van de Markten van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie zal in 2005 bij senioren een onderzoek (laten) verrichten naar de noden omtrent leesbare informatie voor producten en diensten”*.
  - §30215 van het tweede Plan: *“Op basis van de conclusies zal de bestaande wetgeving geëvalueerd en eventueel aangepast worden”*.
- De omgekeerde situatie bestaat ook:
  - Voorbeeld: §4404 van het tweede Plan zegt: *“Ze moeten, in de mate van het mogelijke, ook concrete beslissingen nemen die het tijdschema, de budgetten, de verantwoordelijken en eventueel de specifieke doelgroep verduidelijken om zo de uitvoering ervan te garanderen”*. Die maatregel komt in het eerste Plan voor in de vorm van twee maatregelen:
    - §776 van het eerste Plan: *“opmaak van een synoptische tabel over de verdeling van de verantwoordelijkheden en de middelen (inclusief budgettaire middelen) die gerealiseerd moet worden. Deze tabel zal duidelijk maken wie wat en wanneer doet binnen de federale overheidsdiensten”*.
    - §791 van het eerste Plan: *“de overheden [...] zijn ook verantwoordelijk om toe te zien op het goed beheer (spaarzaamheid, doeltreffendheid, efficiëntie) van de middelen en de overheidsinspanningen”*.

**Manier waarop de maatregelen van het eerste Plan hernomen zijn**

In het eerste voorbeeld is de maatregel lichtjes van focus veranderd tussen het eerste Plan en het tweede Plan. In het tweede Plan wordt immers een specifieke doelgroep aangehaald: de senioren. Om daar verder op in te gaan, werden de maatregelen die in beide teksten voorkomen geanalyseerd volgens de manier waarop ze overgenomen zijn. De maatregelen van het eerste Plan zijn hiervoor het uitgangspunt. Het tweede Plan neemt maatregelen over uit het eerste op deze vijf manieren:

1. De maatregel is dezelfde gebleven (10 % van de gemeenschappelijke maatregelen).  
 Voorbeeld: §770 van het eerste Plan: *“Opdat de departementen die taak systematisch en doorlopend zouden kunnen uitvoeren, moet er in elk departement een cel duurzame ontwikkeling worden opgericht”*. §4205 van het tweede Plan: *“[...] worden in de diverse federale overheidsdiensten “cellen van duurzame ontwikkeling” opgericht”*.
2. De maatregel loopt door. Hij werd eventueel inmiddels uitgevoerd, maar blijft van kracht (23 % van de gemeenschappelijke maatregelen).  
 Voorbeeld: §362 van het eerste Plan: *“de “capaciteitsopbouw” van de ontwikkelingslanden op het vlak van biodiversiteit en bioveiligheid bevorderen”*. §31820 van het tweede Plan: *“Bevorder de capaciteitsopbouw rond biodiversiteit bij het opstellen en implementeren van natio-*

*nale strategieën rond biodiversiteit, duurzaam beheer van land, water en levende rijkdommen”.*

3. De maatregel is versterkt, bouwt eventueel verder op wat er intussen uitgevoerd werd (26 % van de gemeenschappelijke maatregelen).  
Voorbeeld: §120 van het eerste Plan: “[...] zal de regering de problematiek onderzoeken van de verbanden tussen reclame en consumptiegevoonten, van de impact van reclame op jongeren [...]”.  
§30220 van het tweede Plan: “elk jaar zal een week van de reclame worden georganiseerd [...] bedoeling is onder andere de jonge consument bewust te maken van de invloed van reclame”.
4. De maatregel is licht van focus veranderd (39 % van de gemeenschappelijke maatregelen).  
Voorbeeld: §375 van het eerste Plan: “Wat de invoer van tropisch hout door België betreft zullen maatregelen worden genomen om de invoer te bevorderen van hout dat afkomstig is van bossen die zo worden beheerd dat de impact op het milieu en de biodiversiteit kleiner wordt”.  
§31822 van het tweede Plan werkt in op een vroeger stadium: “Wijs meer middelen toe aan ontwikkelingssamenwerking voor duurzaam beheer van tropische bossen en oerbossen”.
5. De maatregel is afgezwakt (2 % van de gemeenschappelijke maatregelen).  
Voorbeeld: §265 van het eerste Plan: “Beperking en, op termijn, wegwerping van solventen; beperking en zelfs het verbieden van de schadelijkste producten”. §31208 van het tweede Plan: “[...] maatregelen worden voorgesteld om de risico’s in verband met gevaarlijke stoffen te verminderen”.

Wat het uitvoeringsstadium van de herhaalde maatregelen betreft, blijkt het volgende.

- De exact herhaalde maatregelen zijn voor het overgrote deel in Voorbereiding.
- De maatregelen die hun focus hebben zien veranderen en de maatregelen die doorlopen zijn, meestal, in hun vorm van het eerste Plan al uitgevoerd.
- De maatregelen die versterkt zijn, zitten in twee uitvoeringsstadia: in Voorbereiding en in Uitvoering.
- Voor de afgezwakte maatregelen is er geen duidelijke trend.

### **Het federaal Rapport als basis voor het federaal Plan**

De wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling is in de eerste twee federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling, de eerste twee Plannen en in verscheidene adviezen van de FRDO gepresenteerd als een cyclisch leerproces.

Art. 3 van deze wet zegt: “Een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling hierna genoemd “het plan”, wordt om de vier jaar opgemaakt op basis van het federaal rapport zoals bedoeld in artikel 7”. De bedoeling daarvan is dat het federaal Rapport en het Plan deel uitmaken van een cyclisch leerproces. Figuur 1.5 van het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling (Een stap naar duurzame ontwikkeling?)* stelt dat leerproces aanschouwelijk voor.

Tabel 13 geeft indicatoren, contextelementen en maatregelen uit het eerste en het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* die expliciet in het tweede Plan geciteerd zijn. Uit dit kleine onderzoek blijkt echter dat het cyclisch leerproces nog niet systematisch werkt.

**Tabel 13 - Verwijzingen naar de federale Rapporten in het tweede federaal Plan**

Paragrafen van het tweede Plan	Nr.	Origine van het voorstel
Verschillende interpretaties van de sociale, economische en ecologische aantasting kunnen leiden tot uiteenlopende beleidsprioriteiten	1216	federaal Rapport 2 (1.2.2.)
federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling als bron voor informatie	2106	federale Rapporten 1 en 2
Evolutie van het energieverbruik en van het personenvervoer t.o.v. van het BBP; CO <sub>2</sub> -uitstoot; aantal gezinnen dat lawaaihinder van het wegverkeer ondervindt	2708	federaal Rapport 2 (2.2.2 & 2.2.3)
Voor beleidsmakers is het nog niet vanzelfsprekend om voldoende beroep te doen op evaluaties en op het voorzorgsbeginsel	4201	federaal Rapport 2 (3.4.2.)
Richtlijnen voor participatie	4301 t.e.m. 4304	federaal Rapport 1 en Plan 1 (§778): afstemming van adviezen van adviezen federaal Rapport 2: richtlijnen voor participatie
Beleidsdocumenten bevatten te veel prioriteiten	4502	federaal Rapport 2 (3.2.3.3.)

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de gegevens van de twee federale Rapporten en van het eerste en tweede Plan.

#### **Gebruik van het federaal Rapport voor de transversale delen van het Plan**

In het Plan 2004-2008 werd vooral in de transversale delen verwezen naar de federale Rapporten. Dat is zichtbaar voor de transversale input voorbereid in deze federale Rapporten (*De nood aan een plan duurzame ontwikkeling* en *Het strategische kader* en *De follow-up van het plan*). Die referenties zijn opgenomen als indicatoren en internationale verbintenissen, probleemstellingen, beginselen en algemene richtsnoeren.

#### **Beperkt gebruik van het federaal Rapport voor de sectorale delen van het Plan**

Voor de sectorale delen gebruikte de ICDO in het algemeen de toekomstscenario's niet die in de twee federale Rapporten het kader bieden om mogelijke beleidsacties te exploreren. Ze vonden geen plaats in de sectorale delen van het voorontwerp van Plan van 2004. Het gebruik van het federaal Rapport als basis voor de sectorale delen van het tweede Plan blijft dus beperkt voor belangrijke onderwerpen uit het federaal Rapport<sup>1</sup>: geïntegreerd productbeleid, informatie- en communicatietechnologieën (ICT), tabaksconsumptie en de opmaak van emissie-inventarissen voor broeikasgassen. Belangrijk te noteren is dat een aantal inputs die hun weg niet vonden van het federaal Rapport naar het voorontwerp van tweede Plan, hun weg hebben gevonden naar het tweede Plan. Deze inputs hebben voornamelijk betrekking op productiestrategieën van ondernemingen en genetisch gewijzigde organismen (GGO's).

#### **Moet het Plan de voorgestelde thema's van het Rapport overnemen?**

Moet het Plan de thema's overnemen die het federaal Rapport voorstelt? Dat kan een punt van discussie zijn. Enerzijds is het noodzakelijk om de opdrachten die de wet geeft aan de opstellers van het federaal Rapport (zie 4.1.2) in te vullen, los van specifieke thema's van duurzame ontwikkeling. Indien de opstellers van het Plan verkiezen om niet rond de thema's van het federaal Rapport te werken, missen ze een gelegenheid om beroep te doen op de inzichten die het federaal Rapport aanreikt. Anderzijds is het voor een goed beheer van de banden met andere beleidsniveaus ook wenselijk dat getracht wordt thema's die naderhand hun intrede doen op andere beleidsniveaus een plaats te geven in het Plan. Het beleidsproces dat aan de basis ligt van de koppeling tussen fede-

1. Er had meer gebruik gemaakt kunnen worden van het hoofdstuk over toekomstverkenning van het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Dat rapport bevat immers voor een groot aantal maatregelen een samenvatting van de beschikbare literatuur over effectbeoordelingen terzake.

raal Rapport en Plan wordt in 4.1.2 onderzocht. België is een van de weinige Europese landen die de Europese Strategie voor duurzame ontwikkeling gekozen heeft als leidraad voor een Plan. Onder andere de FRDO erkende dat het een goede keuze was als leidraad voor de acties van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*<sup>1</sup>.

### 3.4 Besluiten

Dit derde deel trachtte te verduidelijken in welke mate gevolg werd gegeven aan het eerste Plan. Daaruit bleek dat minstens 71 % van de maatregelen een gevolg heeft gekend. In het merendeel van die gevallen zijn maatregelen in Voorbereiding (20 %) of in Uitvoering (48 %). Over de maatregelen waaraan geen enkel gevolg gegeven wordt, maken de rapporten van de ICDO-leden zelden melding. Zo komen die maatregelen in de categorie Informatieloos terecht. Die bevat een zesde van alle maatregelen.

Een vergelijkbare analyse heeft in 2004 plaatsgevonden, op basis van de toen beschikbare informatie (de ledenrapporten van de ICDO van 2000 tot 2003), en is gepubliceerd in een Working Paper getiteld *Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling*. De vergelijking van de resultaten toont een duidelijke vooruitgang: het aantal maatregelen waaraan een gevolg gegeven is, is van 56 % naar 71 % gestegen en het aantal informatieloze maatregelen is gehalveerd (van 32 % naar 15 %). Het leerproces heeft waarschijnlijk een invloed op dat resultaat.

De inhoudelijke evaluatie van het eerste Plan helpt vooral om in de toekomst een betere monitoring te bewerkstelligen. Er dient ook gewezen te worden op de vooruitgang die de ICDO de voorbije jaren boekte op dat vlak. Om die vooruitgang verder te zetten, zouden de ICDO-leden in hun jaarlijkse rapporten het onderscheid moeten maken tussen maatregelen die niet uitgevoerd werden en maatregelen waarover geen informatie beschikbaar is.

Het tweede Plan is eenvoudiger gestructureerd en biedt ruimte om tegemoet te komen aan een aantal wettelijke vereisten en aan vragen die de FRDO formuleerde in haar advies over het eerste Plan. De invulling die aan die structuur gegeven werd schiet echter te kort. Zo bevat de tekst bijvoorbeeld te weinig concrete doelstellingen (zie 3.3.1).

Opvallend is dat het tweede Plan, wanneer het opgedeeld wordt in maatregelen, meer aandacht heeft voor consumptie & productie dan aangenomen bij een oppervlakkig lezen. Qua themakeuze werd tegemoetgekomen aan een aantal prioriteiten van de FRDO (rationeel energiegebruik, armoedebestrijding en verrekenen van externe kosten). Een andere vaststelling die uit het derde deel naar voren komt is dat er geen optimaal gebruik gemaakt wordt van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, vooral door een andere keuze van thema's.

Een vraag die naar voren komt uit de analyses is die van de overlapping tussen verscheidene Plannen. 45 % van de maatregelen in het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* zijn in zekere zin overgenomen uit het eerste.

1. FRDO, 2004: §1.

Dat die overlapping bestaat, is verwonderlijk omdat het tweede Plan expliciet zegt geen maatregelen te herhalen. Uit het onderzoek blijkt evenwel dat slechts 10 % van de overgenomen maatregelen ongewijzigd is gebleven in het tweede Plan. De overige 90 % van de overgenomen maatregelen is versterkt, afgezwakt, van focus veranderd of voortgezet.

Bovendien is er de vaststelling dat het voorontwerp van het tweede Plan en het Regeerakkoord van 2003 overlappen. Dat is problematisch omdat de maatregelen van het Regeerakkoord bedoeld zijn om uit te voeren. Het volgende deel gaat op de problemen in die daaruit voortspruiten, onder andere voor de raadpleging van de bevolking.

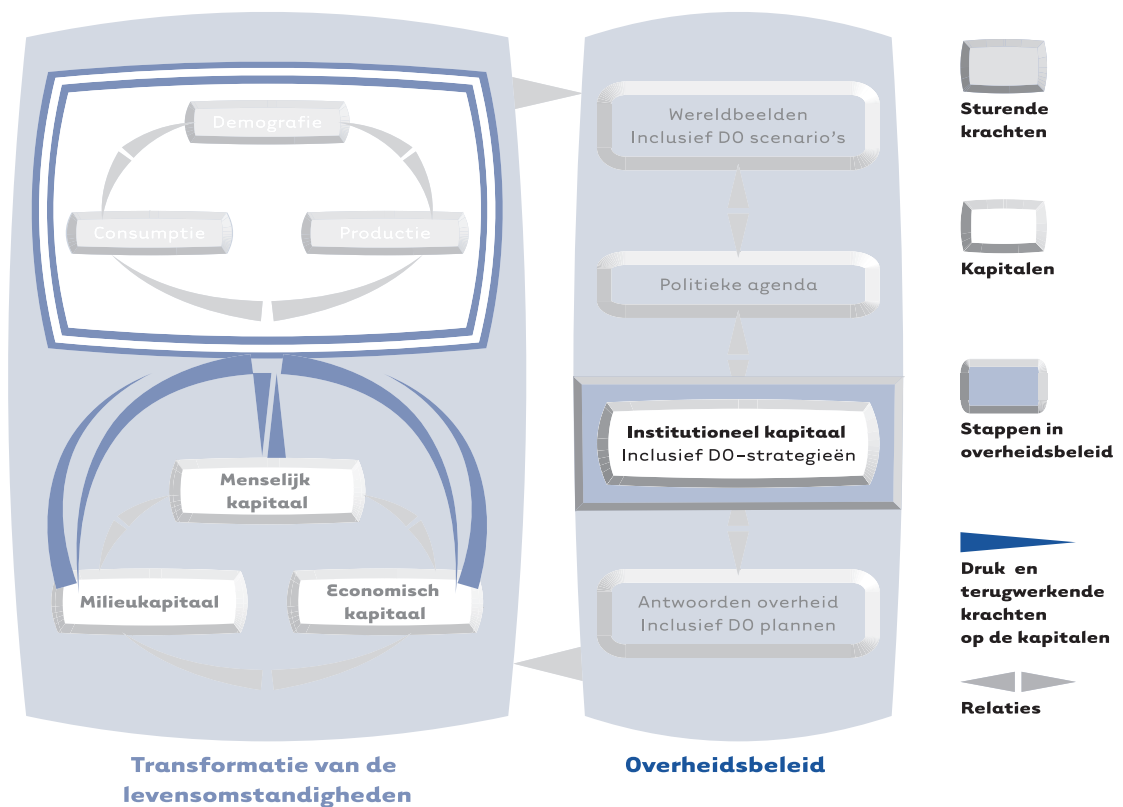
Ten slotte is er een risico van overlapping tussen de Plannen voor duurzame ontwikkeling en sommige sectorale beleidsplannen. Uit de analyse blijkt dat, waar het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* sectorale plannen vermeldt, geen maatregelen worden voorgesteld om de coherentie tussen planningsprocessen te verbeteren. Ook deze vaststelling krijgt aandacht in het volgende deel.



## De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling

De moeilijkheid om beslissingen over duurzame ontwikkeling uit te werken werd onderlijnd in het eerste deel. Daarom geniet het inpassen van deze beslissingen in "strategieën" de voorkeur.

**FIGUUR 38 - Model TransGovern: strategieën voor duurzame ontwikkeling**



---

### **De nood aan strategieën voor duurzame ontwikkeling**

In 1992 al, ondertekenden staten in *Agenda 21* (8.7)<sup>1</sup> de verbintenis om strategieën voor duurzame ontwikkeling aan te nemen. Die werd in 1997 bevestigd door een verbintenis om tegen 2002 zulke strategieën uit te werken voor elk land. De Belgische *wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* van 5 mei 1997<sup>2</sup> is een Strategie voor duurzame ontwikkeling<sup>3</sup> voor de federale bevoegdheden. Het is dus geen nationale strategie.

In 2002 stelde het Implementatieplan van Johannesburg<sup>4</sup> dat tegen 2005 nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling klaar moeten zijn. Een Belgische nationale strategie zou de acties moeten coördineren van gewesten, gemeenschappen en eventueel van de lokale overheden. De ervaring met de federale Strategie kan echter leerrijk zijn bij het opstellen van een nationale strategie.

### **Een plan en een strategie voor duurzame ontwikkeling**

De termen "strategie" en "plan" worden vaak door elkaar gebruikt. Het gaat evenwel om fundamenteel verschillende concepten. Een plan is een geheel aan beslissingen dat deel kan uitmaken van een strategie. Een strategie is een beredeneerd samenspel van actoren en beleidsinstrumenten dat tot doel heeft om beslissingen te verbeteren. Zo helpt het een systeem in een bepaalde richting te laten evolueren.

Niet elke strategie is een strategie voor duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is een leerproces, geen vooraf uitgestippeld traject. Daarom bevat een strategie voor duurzame ontwikkeling mechanismen voor evaluatie en participatie en schenkt ze aandacht aan onzekerheden<sup>5</sup>. Daarenboven focust een strategie voor duurzame ontwikkeling op de wisselwerking tussen korte en lange termijn en tussen ontwikkeling hier en in de rest van de wereld.

### **De leercyclus van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling**

De wet van 5 mei 1997 stipuleert dat het Plan opgemaakt moet worden op basis van het federaal Rapport (art. 3). De fase van rapportage gaat vooraf aan de plan- en raadplegingsfase van de bevolking en van de adviesorganen. Die twee laatstgenoemden geven hun opmerkingen, die omgezet worden in amendementen en zo veel mogelijk in de tekst van het toekomstige Plan worden opgenomen. Vervolgens overlegt de regering en beslist ze om het Plan te aanvaarden. Dat moet dan geïmplementeerd en gemonitord worden om het toezicht op de implementatie te garanderen.

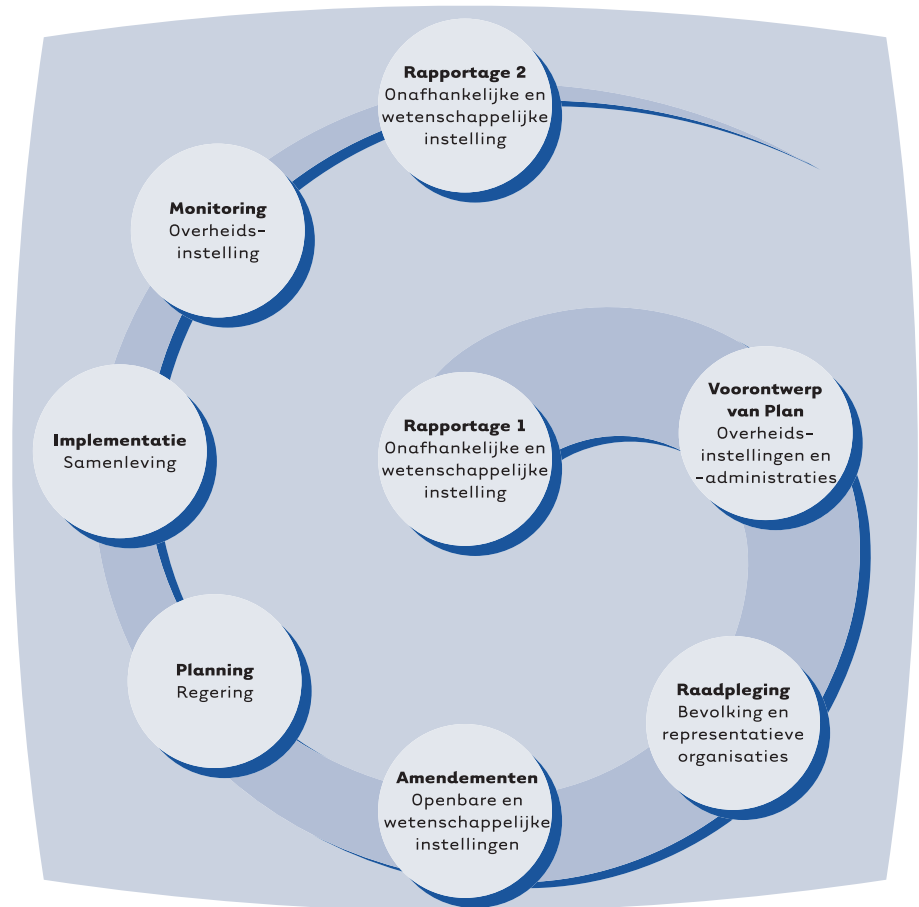
Samengevat doorloopt de beleidscyclus dus deze vier stappen.

1. Van rapportage naar raadpleging.
2. Van raadpleging naar planning.
3. Van planning naar implementatie.
4. Van implementatie naar rapportage.

---

1. UNCED, 1993.  
2. Belgisch Staatsblad, 1997.  
3. Gouzée e.a., 1999.  
4. UN, 2002a.  
5. OESO & UNDP, 2002: 30



**FIGUUR 39 - Federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling**

De bedoeling van de wet is onder andere dat de evaluatie van het beleid in de federale Rapporten, moet helpen bij het opstellen van het volgende Plan. De wet legt een tijdsbepanking op aan iedere operatie van de beleidscyclus en organiseert hun aaneenschakeling. Daarbij worden in vier jaar twee federale Rapporten en één Plan gepubliceerd.

De eerste vierjaarsperiode liep van 1998 tot 2002 en vatte de eerste beleidscyclus aan. Het beginpunt van de federale Strategie was het opstellen in 1998 en de publicatie in 1999 van het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*<sup>1</sup>. De federale regering nam het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*<sup>2</sup> aan voor de periode 2000-2004 en dit federaal Rapport van 2005 evalueert de implementatie van dit Plan. Het tweede Plan werd aanvaard in september 2004. Het doel van deze strategische cyclus is om de volgende Plannen steeds beter op te kunnen stellen. Met de implementatie van de eerste cyclus en het begin van de tweede komt de Belgische regering in belangrijke mate de internationale verbintenissen van 1992, 1997 en 2002 na.

1. TFDO, 1999.  
2. Federale Regering, 2000.

In dit deel ligt de klemtoon op hoe het beleidsproces van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling ingevuld werd van 1997 tot 2004, niet op de inhoud van Plannen en federale Rapporten (die kwam in deel 3 aan bod). De lengte van die periode laat daarenboven toe om de uitwerking van het eerste Plan te vergelijken met de uitwerking van het tweede.

## 4.1 Van rapportage naar raadpleging

De etappe van de federale Strategie die het publiek momenteel het minst kent is de eerste. Die gaat van de uitwerking van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* tot de raadpleging over het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*. Om te begrijpen hoe de inhoud van de federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling tot stand komt, is het nodig de link met deze twee documenten te bekijken. Het opstellen van die documenten situeert zich in de eerste stap van het beleidsproces, die hier behandeld wordt.

### 4.1.1 Actoren en taakverdeling

#### **Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling**

De etappe van rapportage tot raadpleging bevat de redactie van twee belangrijke documenten: het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* en het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*. De Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) stelt het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* op onder verantwoordelijkheid van het Federaal Planbureau. Er is niet in voorzien dat het externe onderzoeken bestelt. Dat is een andere aanpak dan bijvoorbeeld bij de milieurapportage van het Vlaamse Gewest, waar een redactiecomité extern gevoerde onderzoeken in een rapport integreert.

#### **Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling**

Het opstellen van het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling* impliceert samenwerking tussen de verschillende redactoren en tussen de federale diensten.

De taakverdeling bij het opstellen van het voorontwerp van Plan 2004-2008 verschilde van die in 2000, zoals blijkt uit tabel 14. De reglementaire basis waarin die veranderingen vastliggen is het KB van 8 december 2003<sup>1</sup>. Deze aanpassing van de werkwijze op basis van ervaringen met een eerste planingscyclus, toont dat de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling echt een leerproces is.

#### **Verdeling van de taken voor het opstellen van het voorontwerp van Plan**

Volgens de wet van 5 mei 1997 bereidt het Federaal Planbureau (FPB) het voorontwerpplan voor op basis van de aanwijzingen van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). De ICDO legt tegelijk het voorontwerpplan voor aan de Wetgevende Kamers, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) en aan de gewest- en gemeenschapsregeringen. De regering bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen.

In de praktijk werd de wettelijke taakverdeling voor de twee voorontwerpen van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* gevolgd, weliswaar op een an-

---

1. Belgisch Staatsblad, 2003a.

dere manier. De reden daarvoor is dat in 2004 de krachten ingezet werden van twee actoren die er in 2000 nog niet waren, namelijk de Programmatorische federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en het secretariaat van de ICDO. Tabel 14 geeft de verschillen qua taakverdeling weer bij het opstellen van de twee voorontwerpen.

**Tabel 14 - Taakverdeling opstellen van voorontwerpen van Plan, vergelijking 2000-2004**

Taak	Voorontwerp 2000	Voorontwerp 2004
Oriëntaties opstellen	ICDO	ICDO
Structuur opstellen	TFDO voor de ICDO	TFDO voor de ICDO
Transversale delen schrijven	TFDO voor de ICDO	TFDO voor de ICDO
Sectorale delen schrijven	TFDO + departementen voor de ICDO	Secretariaat ICDO + POD-DO + departementen voor de ICDO
Redactionele coördinatie voor het sectorale gedeelte	TFDO voor de ICDO	Secretariaat ICDO voor de ICDO
Eindredactie	TFDO voor de ICDO	Interkabinetten-werkgroep + experts van de POD-DO en het ICDO-secretariaat (volgens het hoofdstuk) voor de ICDO

Bron: TFDO

### **Redactie en coördinatie van de thematische delen**

Een eerste voornaam verschil tussen de taakverdelingen bij het opstellen van de voorontwerpen situeert zich bij de redactie en de coördinatie van het sectorale of thematische gedeelte<sup>1</sup>. Bij het opstellen van het voorontwerp van 2000 deed de TFDO het meeste redactionele werk, zij het in samenspraak met de ICDO-leden en op basis van hun substantiële inhoudelijke bijdragen.

In 2004 werd getracht om nog meer "bottom-up" te werk te gaan. Dat had tot doel om de betrokkenheid van de federale overheidsdiensten bij het opstellen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* te verhogen en zo de latere implementatie ervan beter te garanderen. De ICDO-leden werden meer betrokken in het proces door ze in werkgroepen per thema de maatregelen te laten formuleren die volgens hen in het voorontwerp van tweede Plan moesten komen. Wat de andere overheden betreft, zijn de gemeenschappen en gewesten ook als waarnemer in de ICDO vertegenwoordigd. Het Vlaamse Gewest speelde in die hoedanigheid een actieve rol bij het opstellen van het voorontwerp van tweede Plan.

Het secretariaat van de ICDO en de POD-DO namen het schrijfwerk en de integratie van de sectorale delen voor hun rekening. Een redactioneel comité formuleerde redactionele richtlijnen en zag toe op de toepassing ervan. Er was ook een stuurgroep die het opstellen van het voorontwerp van tweede Plan moest coördineren. Die was samengesteld uit het ICDO-bureau, een vertegenwoordiging van de TFDO en één van de POD-DO.

De bedoeling was, het werk zo veel mogelijk te delen. Deze formule resulteerde echter niet in een voldoende begeleiding van de werkgroepen. Een andere reden om de taakverdeling te veranderen was dat bij een invulling van de wet zoals bij het opstellen van het voorontwerp in 2000, actoren van het opstellen

1. De delen 2, 3 en 4 in het voorontwerp van eerste Plan en de acties en themabeschrijvingen in het voorontwerp van tweede Plan.

van het sectorale gedeelte van het Plan, de implementatie ervan naderhand ook zouden moeten evalueren. Daarbij waren ze dus rechter en partij.

Het Rekenhof werpt deze vraag ook op: "De wet en het koninklijk besluit [...] plaatsen de ICDO en het Federaal Planbureau in een onderlinge relatie waarin ze tegelijkertijd optreden als rechter en als partij. Dit zou de objectiviteit van de federale rapporten kunnen schaden of in ieder geval hun imago kunnen aantasten"<sup>1</sup>. De regering heeft op deze evaluatie geantwoord dat ze de relatie tussen verschillende spelers wil uitklaren en zo nodig veranderen.

De FRDO vroeg in haar advies over de wet inzake duurzame ontwikkeling<sup>2</sup> dat verschillende instellingen het Plan en het federaal Rapport zouden opstellen. De nieuwe taakverdeling komt gedeeltelijk tegemoet aan deze vraag. De TFDO heeft in 2004 alleen nog de transversale delen van het voorontwerp geschreven en niet de sectorale delen. Hoewel de taakverdeling zo gedeeltelijk aan de FRDO-vraag tegemoetkomt, blijven de opstellers van het Plan (uitgezonderd de POD-DO) en die van het federaal Rapport tot een zelfde instelling (het FPB) behoren.

### **Rol van de interkabinetten-werkgroep**

Een tweede belangrijk verschil is dat een Interkabinetten-werkgroep (IKW) in 2004 het voorontwerp van tweede Plan aanpaste alvorens het ter consultatie werd voorgelegd aan de bevolking. Bij het opstellen van het eerste Plan was de politiek pas na de raadpleging en de verwerking ervan tussen kunnen komen, wat het voorontwerp van eerste Plan een onduidelijk statuut opleverde. Zo had het federale parlement in 2000 geweigerd om een advies uit te brengen over het voorontwerp omdat het initiatief niet uitging van de regering<sup>3</sup>. In zijn advies over het voorontwerpplan van 2000 wees de FRDO op het probleem van het statuut van dit document<sup>4</sup>. De FRDO had herhaaldelijk gevraagd om deze politieke interventie<sup>5</sup>.

De bedoeling van de IKW was dus om een document aan de bevolking voor te leggen dat vooraf een groter politiek draagvlak had. Ook trachtte ze de kwaliteit van het voorontwerp van tweede Plan te verbeteren.

Deze tussenkomst van de IKW in de uitwerking van het voorontwerp van tweede Plan deed de betrokkenheid van de administraties misschien deels teniet. Tijdens de uitwerking van het voorontwerp van eerste Plan hadden ze een grotere verantwoordelijkheid in de redactie. De IKW deed de eindredactie van het voorontwerp van tweede plan en de voorzitters van de werkgroepen werden niet uitgenodigd om hun werk daar te komen verdedigen. Het FRDO-advies oordeelt dat het "bottom-up"-karakter vergroot, maar stelt zich de vraag of er voldoende integratie en coördinatie is geweest gedurende het proces<sup>6</sup>.

### **Verandering in samenstelling van de ICDO**

Terwijl voor 30 januari 2004 uitsluitend ambtenaren de regeringsleden in de ICDO vertegenwoordigden, nemen in de huidige samenstelling kabinetsmedewerkers die vertegenwoordiging waar. De ambtenaren hebben nu een rol als expert<sup>7</sup>. Dat bepaalt het *Koninklijk Besluit van 8 december 2003 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algeme-*

- 
1. Rekenhof, 2005: 55-56.
  2. FRDO, 2000b: §7.
  3. Federaal parlement, 2003b: §27.23.
  4. FRDO, 2000a: §25.
  5. FRDO, 2000b: §8; FRDO, 2003b: §29.
  6. FRDO, 2004: §81.
  7. ICDO, 2004a: 5-7.

ne regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling<sup>1</sup>.

De politieke invloed in de ICDO is daardoor waarschijnlijk ook toegenomen (los van de ingreep van de IKW in het voorontwerp van tweede Plan). Het KB wijzigt ook de procedure om het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling* op te stellen. Het is evenwel onduidelijk in hoever die wijzigingen in de toekomst zullen toelaten om de problemen bij het opstellen en het toepassen van de beslissingen inzake duurzame ontwikkeling op te lossen.

#### 4.1.2 Opdrachten van het federaal Rapport en van het voorontwerp van federaal Plan

##### **Drievoudige opdracht van het federaal Rapport**

De drievoudige opdracht voor het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* wordt gegeven in de wet over duurzame ontwikkeling van 5 mei 1997. Deze opdracht is heel ambitieus, want het Rapport moet volgende punten inhouden.

- "een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen";
- "een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid";
- "een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's".

De Rapporten moeten ruim publiek gemaakt worden<sup>2</sup>. Daarom deelt het kabinet het mee aan de ICDO en aan de minister die het overmaakt aan de ministerraad, aan de Wetgevende Kamers, aan de FRDO en aan de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen en aan alle officiële internationale instanties die een uitvloeisel zijn van of gekoppeld zijn aan de Conferentie van Rio, waaraan ons land participeert. Bij de publicatie van het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* financierde het kabinet in de context van die opdracht een cd-rom.

##### **De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling als leerproces**

Federale Rapporten en Plannen moeten bovendien op elkaar aansluiten zodat de federale Rapporten lessen kunnen trekken uit de ervaring die opgedaan werd door gevolg te geven aan een Plan. Zoals eerder in de tekst getoond werd (zie 3.3.4), was het federaal Rapport in 2004 niet de voornaamste inspiratie voor het voorontwerp van Plan, met uitzondering van de transversale delen. Hoewel artikel 3 van de wet van 5 mei 1997 zegt dat het Plan wordt opgemaakt op basis van het federaal Rapport, hoewel het een bewuste keuze was om aansluiting te zoeken bij de Strategie van de Europese Unie (EU).

Dit derde Rapport is echter het eerste dat voldoende afstand kan nemen om de implementatie van het eerste Plan te evalueren. Het blijkt<sup>3</sup> dus momenteel dat deze aaneenschakeling niet optimaal kan verlopen binnen een periode van vier jaar (de periode tussen twee Plannen).

1. Belgisch Staatsblad, 2003a.  
2. Art. 8 van de wet over duurzame ontwikkeling.  
3. Zie Delbaere e.a., 2005: 35-38.

Een optimale aaneenschakeling is wel mogelijk tussen twee opeenvolgende pare of tussen twee opeenvolgende onpare Plannen. In dit soort aaneenschakeling evalueert één van de twee federale Rapporten van de beleidscyclus vooral het vorige plan. Het andere federale Rapport van de beleidscyclus dient vooral input en de nodige toekomstverkenning te bieden bij de voorbereiding van het volgende Plan. De twee federale Rapporten in elke cyclus zouden dus een verschillende rol spelen.

#### **Raadpleging over het voorontwerp van Plan**

Hoe de aaneenschakeling tussen Rapporten en Plannen ook verloopt, het is belangrijk dat de bevolking geconsulteerd wordt over de tekst van het voorontwerp zelf, die een juridisch statuut heeft dankzij artikel 4 van de wet van 5 mei 1997, in tegenstelling tot een of andere samenvatting waarover in de wet geen sprake is. Maar om de bevolking over het voorontwerp van Plan te kunnen raadplegen, is het ook belangrijk dat het document voor een zo groot mogelijk doelpubliek leesbaar en toegankelijk is. Bovendien moet de tekst stof tot debat bevatten, zodat de bevolking aanvoelt dat er iets op het spel staat.

#### **Leesbaarheid van het voorontwerp van Plan**

Zoals bleek uit 4.1.1 was de procedure voor het opstellen van het voorontwerp zowel in 2000 als in 2004 echter meer gericht op de inhoud dan op de leesbaarheid en toegankelijkheid. Bovendien werd bij het opstellen van het voorontwerp van 2004 gestreefd naar een politieke aanvaardbaarheid. De bezorgdheid om de leesbaarheid van het voorontwerp was er wel degelijk, in 2004 nog meer dan in 2000. Daarom hebben de verantwoordelijken voor het opstellen van het voorontwerp getracht om zo concreet mogelijke acties te formuleren.

Bovendien maakt het ICDO-jaarrapport 2003 melding van een advies over een deel van de tekst dat gevraagd werd aan het Adviesbureau Leesbaarheid van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid. Het zegt daarover: *"Dit bleek trouwens geen eenvoudige opgave vanwege het hoge technische gehalte van bepaalde teksten"*<sup>1</sup>. De opmerkingen van het adviesbureau werden verwerkt in de uiteindelijke tekst, aldus het ICDO-rapport. Naderhand bleek uit de reacties op de raadpleging dat nog steeds veel burgers problemen hadden met de toegankelijkheid van de tekst.

#### **40 % van de maatregelen van het tweede Plan zijn hernomen uit het Regeerakkoord**

Wat de kwaliteit van de tekst als stof tot debat betreft, werd in punt 3.3.4 getoond dat de verwijzingen naar het Regeerakkoord van 2003 zeer prominent aanwezig zijn. 40 % van de maatregelen in het voorontwerp van tweede Plan stonden voordien immers al in het Regeerakkoord. Dat ligt slechts gedeeltelijk aan de tussenkomst van de Interkabinetten-werkgroep. In de gangbare administratieve cultuur ligt de klemtoon vooral op het gebruik van middelen, meer dan op het resultaat dat met dat gebruik van middelen bereikt wordt. Over het algemeen wordt hen niet gevraagd nieuwe ideeën te lanceren of de implementatie van bestaande ideeën te versnellen. Het spreekt dus niet voor zich dat zij nieuwe maatregelen zouden voorstellen zonder dat ze hiervoor eerst een expliciete goedkeuring hebben gekregen van de minister.

#### **Gevolgen voor het raadplegingsproces**

Het grote aantal maatregelen dat afkomstig is uit het Regeerakkoord is problematisch, aangezien deze per definitie bedoeld zijn om uit te voeren. Bovendien werden, nog voor de respons op de raadpleging verwerkt was, een aantal maatregelen van het tweede Plan al geïmplementeerd.

---

1. ICDO 2004a, 20.

Getuige daarvan is bijvoorbeeld de *Beleidsnota Leefmilieu* van 10 november 2003<sup>1</sup>. Die zegt expliciet dat een maatregel van het tweede Plan al geïmplementeerd wordt, hoewel op dat moment de raadpleging zelfs nog niet begonnen was<sup>2</sup>.

Het aanzienlijke aandeel aan maatregelen afkomstig uit het Regeerakkoord betekent niet noodzakelijk dat de maatregelen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* vastliggen en dat de raadpleging erover maar een formaliteit is. Maatregelen staan in hun elementaire vorm in het Regeerakkoord, ze moeten nog concrete in- en aanvulling krijgen in de loop van het beleidsproces. Ze kunnen dus nog bijgestuurd worden als gevolg van de raadpleging, zelfs al is wel degelijk de politieke bedoeling dat ze een gevolg krijgen.

Het voorontwerp van 2004 citeert daarentegen ook sectorale plannen, zoals het *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005*. Op 5 september 2003 keurde de regering dat plan goed. Het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* bevat in Actie 1 een samenvatting van dat plan. Ook hier kan de burger zich afvragen waarom hij geconsulteerd wordt over een afgewerkt plan dat al goedgekeurd is. Hier kan het argument niet gelden dat een bijsturing inzake concrete uitwerking mogelijk is. Het is immers al in implementatie.

**Participatieproces kan niet steunen op een voorontwerp met al besliste maatregelen**

Om een zinvol participatieproces mogelijk te maken is het dus noodzakelijk dat het voorontwerp niet gaat over al besliste maatregelen. Er moet ruimte zijn om het beleid eventueel nog bij te sturen.

#### 4.1.3 Bekendmaking van het voorontwerp van het federaal Plan

**Verantwoordelijken voor de raadpleging**

Uit de wet van 5 mei 1997 (art. 4.2) blijkt dat de federale overheid verantwoordelijk is voor de bekendmaking van het voorontwerpplan en voor de raadpleging erover. De federale overheid vraagt aan burgers, organisaties en instellingen om kennis te nemen van het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling* en om eventuele aanvullingen, bezwaren, commentaren en voorstellen te formuleren. Met die raadpleging van de bevolking komt de federale overheid in grote mate tegemoet aan het participatiebeginsel dat ze onderschreef in het kader van de Verklaring van Rio en in artikel 7 van het Aarhusverdrag<sup>3</sup>.

**Raadplegingsproces van het eerste Plan**

De eerste twee raadplegingen verschilden qua verantwoordelijkheid voor de bekendmaking, verspreiding en verwerking. In 2000 organiseerde het kabinet van de staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling de raadpleging over het voorontwerp. De communicatiestrategie en toewijzing van verantwoordelijkheden was voor buitenstaanders niet duidelijk. De wet van 5 mei 1997 werd voor de eerste raadpleging aangevuld en verrijkt met volgende KB's:

- *Het Koninklijk besluit tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.*

1. Parlementair document, 2003b: 12.  
 2. "In uitvoering van het tweede Federale Plan Duurzame Ontwikkeling, zal de afdeling Klimaatverandering het federale luik van het Nationale Klimaatplan, dat wordt opgemaakt door de Nationale Klimaatcommissie, voorbereiden".  
 3. Gouzée & Mazijn, 2002.

- *Het Koninklijk besluit houdende organisatie van de toekenning van toelagen voor projecten van animatie- en informatieactiviteiten voorgesteld door verenigingen en instellingen van openbaar nut in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.*

Deze kb's werden op 14 januari gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad<sup>1</sup>. Dat is heel kort voor het begin van de raadpleging op 1 februari 2000. Het eerste van de bovenstaande kb's werd bovendien goedgekeurd volgens een spoedprocedure. Organisaties die op grond van het tweede van bovenstaande kb's een toelage wilden verkrijgen onder andere voor de organisatie van een animatie- of informatieactiviteit kregen tot 21 januari de tijd om een aanvraag in te dienen. Dat is één week na de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

De toevlucht tot de spoedprocedure en de krappe termijnen wijzen erop dat de communicatiestrategie rond de raadpleging over het voorontwerp van eerste Plan niet lang genoeg van op voorhand werd voorbereid. Dat hield onder meer verband met de regeringsswissel die kort daarvoor plaatsvond, in juli 1999.

### **Raadplegingsproces van het tweede Plan**

De eerste twee plannen zijn opgesteld aan het begin van een legislatuur opdat een zelfde regering dan zowel het Plan kon goedkeuren en implementeren. Het probleem dat er kort voor de raadpleging een regeringsswissel is, stelt zich dus structureel. Om een tijdige voorbereiding van de raadpleging mogelijk te maken dient de aftredende regering dus nog de nodige voorbereidende stappen te zetten, wat ook effectief gebeurd is voor het tweede Plan.

Voor de communicatiestrategie betreffende de raadpleging over het voorontwerp van het tweede Plan was er een administratieve verantwoordelijke aangeduid: de POD-DO. Die kon op voorhand op basis van toegezegde budgetten een strategie uitwerken en erover communiceren. Dat was een vraag van onder andere de FRDO<sup>2</sup>. Deze communicatie vond voor een deel plaats op het symposium FRDO en Federaal Wetenschapsbeleid (in samenwerking met de ICDO en de POD-DO) van 25 maart 2003<sup>3</sup>.

### **Extra inspanningen leveren om het grote publiek te bereiken**

De grote lijnen van de bekendmaking en verspreiding van de voorontwerpen zijn weergegeven in tabel 15. Daaruit blijkt dat een extra inspanning geleverd werd om een ruimer publiek te bereiken. In grote lijnen waren de kanalen waarlangs getracht werd om de burgers te bereiken, gelijklopend. Er werd echter getracht om vlotter en minder ambtelijk over te komen. Zo werden reclamespots op de radio gekozen in plaats van een regeringsmededeling. Een ander voorbeeld is de cover in vierkleurendruk in plaats van grijs. Nog een belangrijk verschil is dat de bevolking meer tijd (90 dagen in plaats van 60) had om het voorontwerp te lezen en haar opmerkingen te geven<sup>4</sup>.

---

1. Belgisch Staatsblad, 2000.  
2. FRDO, 2003b: §16.  
3. FRDO, 2003a.  
4. Belgisch Staatsblad, 2003b.



**Tabel 15 - Bekendmaking van het voorontwerp, vergelijking 2000-2004**

	Raadpleging 2000	Raadpleging 2004
Verantwoordelijkheid	Kabinet DO	POD-DO
Start	Persconferentie	Persconferentie en Vormingsdag voor tussenpersonen
Termijn	Bevolking: 60 dagen (1/2 - 31/3) FRDO: 90 dagen (11/1 - 10/4)	90 dagen (15/2 - 14/5)
Aantal verspreide exemplaren	Cijfers voor gedrukte exemplaren variëren tussen 15 000 en 17 000 exemplaren (6 000 Nederlandse, 11 000 Franse) 4 200 downloads	25 000 gedrukte (12 000 Nederlandse, 12 000 Franse, 1000 Duitse). 3 000 cd-rom's 8 440 downloads
Talen	Nederlands, Frans, gedeeltelijke Duitse vertaling via internet	Nederlands, Frans, Duits
Lay-out	Zwart-wit, zeer eenvoudig	Voorpagina in vierkleurendruk, tekst zelf in twee kleuren, verzorgd, cartoons
Verspreiding in gemeenten	Ter inzage in de openbare bibliotheken	Ter inzage in de openbare bibliotheken (1 477) 2 exemplaren verstuurd naar elke gemeente (+affiche)
Mediacampagne	- 2x advertentie in 7 kranten - 2x advertentie in een aantal tijdschriften - Regeringsmededeling op radio en tv - Websites ICDO en Billy-globe	- 2x in 8 kranten - 1x in 7 tijdschriften - Radiospots op 11 zenders - 5 100 affiches - Websites ICDO, Plan2004 en Billy-globe
Publieke debatten	Meer dan 100, al dan niet gesubsidieerd	108: 75 gesubsidieerde, 10 niet-gesubsidieerde en 23 door de POD-DO
Betoelaagde projecten	25 projecten: debatten, studiedagen, informatievergaderingen en voorstellingen	43 projecten: 75 conferenties, 25 gedrukte publicaties en 20 internetsites
Samenvatting	Niet beschikbaar	Beschikbaar
Transparanten	Beschikbaar	Beschikbaar

Bronnen: CDO, 2000; POD-DO, 2004 en Federaal parlement, 2000, 2004a & 2004b.

### **De gebruikte budgetten voor de raadpleging**

Aan de organisatie van een openbaar onderzoek hangt ook een kostenplaatje. De budgetten voor de raadplegingen van 2000 en 2004 zijn niet geheel vergelijkbaar, aangezien de aanpak verschillend was.

- In 2004 lieten de oprichting van een ICDO-secretariaat en van de POD-DO toe dat de overheidsdiensten een aantal taken uitvoerden die in 2000 uitbesteed werden.
- In 2000 werden veel taken uitbesteed aan de Federale Voorlichtingsdienst. De kostprijs van die uitbesteede opdrachten is evenwel niet in detail gekend.

Een ander verschil is dat een begeleidingscomité<sup>1</sup> de eerste raadpleging omkaderde. Daarin zetelden onder andere zes personen uit de wetenschappelijke wereld, die daar uiteraard voor vergoed werden.

### **Doelgroep van de raadpleging**

De wettelijke bepaling dat "de bevolking" (art. 4 §2) geconsulteerd moet worden suggereert dat het om de hele bevolking gaat. Bovendien kan de overheid een bijzondere inspanning leveren om bepaalde bevolkingsgroepen meer bij de raadpleging te betrekken. Er bestaat evenwel onduidelijkheid over de precieze doelgroep van die communicatiestrategieën. Daarvoor zijn er verschillende aanwijzingen:

1. Belgisch Staatsblad, 2000.

- Voor het opstellen van het voorontwerp van 2004 benadrukten zowel de POD-DO, de FRDO, als de ICDO het belang van de doelgroep 16-18-jarigen<sup>1</sup>. In april 2004 echter, verklaarde de bevoegde minister in antwoord op een parlementaire vraag<sup>2</sup> dat de doelgroep van de campagne bestaat uit alle inwoners van België boven de 18 jaar.
- Er was qua stijl en boodschap geen samenhang tussen de gebruikte communicatiekanalen. Enerzijds waren de affiche, de advertentie en de lay-out van het voorontwerp van tweede Plan op elkaar afgestemd. Anderzijds verschilden de radiospot en de website [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be) sterk qua stijl en boodschap van elkaar en van de andere communicatiekanalen<sup>3</sup>.
- Er is sprake geweest van concurrentie tussen verschillende activiteiten in de context van de raadpleging. Tijdens de raadpleging werden 23 conferenties georganiseerd. Er kwam bij die conferenties zeer weinig publiek opdagen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn onder andere de te algemene uitnodiging waardoor de burger zich niet persoonlijk aangesproken voelde en de concurrentie met andere evenementen die in de context van de campagne gesubsidieerd werden<sup>4</sup>.

### **Criteria voor het definiëren van een doelgroep**

De onduidelijkheid rond de doelgroep roept de vraag op naar criteria waarmee de overheid kan selecteren welke doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging betrokken moeten worden. Enkele mogelijke criteria zijn:

- Representativiteit. De overheid zou kunnen trachten om alle delen van de bevolking naar verhouding van hun aandeel in de Belgische bevolking vertegenwoordigd te zien in de respondenten. Dat doel wordt blijkbaar niet nagestreefd. Het zou ook zeer moeilijk zijn aangezien het iedereen vrij staat te reageren of niet.
- Analyse van de ervaringen met de vorige raadplegingen. Na elke raadpleging (ook buiten de context van duurzame ontwikkeling) worden er analyses gemaakt van wie gereageerd heeft. Voor de eerste consultatie bestaan die analyses ook. Daaruit blijkt dat een aantal groepen minder gereageerd hebben (zie 4.2.1). Er was echter, noch in de communicatie van de minister, noch in die van de federale overheidsdiensten sprake van een extra inspanning om de ondervertegenwoordigde doelgroepen van de eerste raadpleging beter te bereiken.
- Kwaliteit van de reacties. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om een publiek te bereiken dat een bijzondere betrokkenheid toont met duurzame ontwikkeling en over een goede kennis van het onderwerp beschikt. De campagne gevoerd rond de raadpleging van 2004 doelde op een groot aantal reacties en was er dan ook op afgestemd (bv. door het uitzenden van radiospotjes). Toch benadrukte onder andere de POD-DO dat het niet de kwantiteit maar de kwaliteit van de opmerkingen is die zou uitmaken of er rekening mee gehouden zou worden.

Er zijn ongetwijfeld andere criteria om een bijzondere inspanning te leveren om bepaalde doelgroepen aan te zetten tot reageren op het voorontwerp van Plan. Een zekere onduidelijkheid omringt de criteria die bij de tweede raadpleging gebruikt werden om bepaalde doelgroepen in het bijzonder te bereiken. De ma-

---

1. FRDO 2003a: 30; FRDO, 2000a: §32, ICDO, 2004a: 21.

2. Federaal parlement 2004a: 42.

3. Een parlementaire vraag aan de Minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling verwoordde dit gebrek aan samenhang als volgt: "In tegenstelling tot het spitse radiospotje is de webstek niet echt een voorbeeld van toegankelijkheid" (Federaal parlement 2004j).

4. ICDO, 2005: 9, 11.

nier waarop de radio als medium gebruikt werd, sluit aan bij de bedoeling de hele Belgische bevolking te bereiken. Het aantal bezoeken aan de website steeg aanzienlijk in de periode dat de spot werd uitgezonden.

## 4.2 Van raadpleging naar planning

De etappe van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling die het meest zichtbaar is voor het publiek, is de raadpleging over het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*. De organisatie ervan, de reacties erop, het verwerken van de reacties en de feedback over hoe met die reacties rekening gehouden werd zijn niet alleen belangrijk voor de inhoud van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze zijn ook interessant om de draagwijdte van dat beleid in te schatten. Daarom licht dit hoofdstuk deze draagwijdte toe.

### 4.2.1 Actoren, adviezen en reacties

#### **Drie types geraadpleegde actoren**

De drie voornaamste actoren in dit consultatieproces zijn: de bevolking en het maatschappelijk middenveld, de adviesraden (waaronder de FRDO) en de overheid. Die spelers vervullen volgende functies.

- De bevolking en het maatschappelijk middenveld: kennis nemen van het voorontwerp van Plan en erop reageren.
- De adviesraden: advies uitbrengen<sup>1</sup>, aanbevelingen doen voor het goede verloop van de raadpleging.
- De overheid: het organiseren van de raadpleging en het verwerken van de reacties in een ontwerp van Plan<sup>2</sup>, het informeren van de bevolking over het verloop en het resultaat van het consultatieproces.

Op de eerste raadpleging diende de bevolking te reageren via het reactieformulier dat samen met het voorontwerp van Plan verspreid werd, eventueel met bijlagen. Bij de tweede raadpleging waren er twee kanalen voor reactie mogelijk: een papieren reactie via de post of een elektronische reactie via de internetsite.

#### **Twee keer minder reacties et driemaal minder opmerkingen**

Voor een goed begrip van wat volgt dient de aandacht hier gevestigd te worden op het belangrijke verschil tussen "reacties" en "opmerkingen". Een reactie is de volledige inzending van een burger of organisatie. Die kan vele opmerkingen bevatten die betrekking hebben op verscheidene delen van het voorontwerp. In 2000 waren er 1 887 reacties die zo'n 16 000 opmerkingen bevatten, in 2004 waren er 805 reacties en een kleine 6 000 opmerkingen. Typebrieven, namelijk identieke opmerkingen van verschillende afzenders, werden hierbij in rekening gehouden. In 2000 waren er dat 358 en in 2004 waren er dat 75.

De reacties op het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* kwamen voor 89 % van individuele burgers (1 540 reacties) en voor 11 % van organisaties (300 reacties). Voor de burgers zijn er 19 % type-

---

1. "In de negentig dagen volgend op de mededeling van het voorontwerpplan, deelt de Raad zijn gemotiveerd advies over het voorontwerp mee" (Art. 4 §3 van de wet van 5/5/1997).  
 2. "De Koning bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen" (Art. 4 §2 van de wet van 5/5/1997). "Binnen zestig dagen [...], onderzoekt de Commissie de uitgebrachte adviezen en stelt zij het ontwerpplan op" (Art. 4 §4 van de wet van 5/5/1997).

brieven (319 reacties) binnengekomen en voor de organisaties 13 % (39 reacties). In 2004 kwamen de reacties op het voorontwerp voor 72,5 % van burgers (584 reacties) en voor 27,5 % van organisaties (221 reacties). Voor de burgers zijn er 0,3 % typebrieven (2 reacties) binnengekomen en voor de organisaties 33,0 % (73 reacties).

**759,62 EUR per reactie in 2004 tegen 204,90 EUR per reactie in 2000**

Een eerste belangrijke vaststelling is dat de respons van de bevolking de tweede keer meer dan de helft lager lag (805 reacties) dan de eerste keer (1 887 reacties). Dat staat in tegenstelling tot de extra inspanning voor de communicatie rond de raadpleging over het voorontwerp van 2004. Het antwoord op een parlementaire vraag hierover<sup>1</sup> leidde tot een extreem negatief geformuleerd krantenartikel<sup>2</sup>. Dat artikel maakte melding van een kost per reactie van 675,00 EUR. Indien met de gegevens die nu voorhanden zijn dezelfde berekening uitgevoerd wordt dan die dat de journalist maakte (bestede middelen gedeeld door aantal reacties), bedraagt de kost per reactie zelfs 759,62 EUR. Ter vergelijking: daar de communicatie voor het eerste Plan 386 636,84 EUR kostte om 1 887 reacties te krijgen, is daar de kost per reactie 204,90 EUR. De zwakke respons op de tweede raadpleging wordt hierna in detail onderzocht opdat de bevolking in de toekomst efficiënter geconsulteerd kan worden.

**Verder dan het aantal reacties... het bewustmaken**

De doelstellingen van een raadpleging van de bevolking gaan echter verder dan het verkrijgen van opmerkingen om het Plan aan te passen. Het is ook de bedoeling de bevolking bewust te maken van duurzame ontwikkeling en mensen aan te zetten om er over na te denken. In dat verband is de kost per reactie niet de enige graadmeter van een efficiënte raadpleging. De kost per "kennisname" van de consultatie of van het voorontwerp is in dat verband ook interessant. 19 763 personen bezochten de website [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be). Daarvan waren er 2 544 die meermaals naar de site terugkeerden en 2 120 die een bestelbon afdrukten. Het voorontwerp werd door 8 440 bezoekers van de site gedownload. Al deze personen hebben op een of andere manier kennis genomen van de uitdagingen van duurzame ontwikkeling. De balans is dus niet noodzakelijkerwijs zo negatief als de pers liet uitschijnen. Het is wegens gebrek aan gegevens echter niet mogelijk om de resultaten te vergelijken met de raadpleging van 2000.

Er is geen eenduidig antwoord op die vraag waarom er minder reacties waren op de raadpleging van 2004 tegenover die van 2000. Hieronder worden een aantal mogelijke antwoorden op die vraag toegelicht.

**Sommigen beschouwen de raadpleging als een formaliteit, zonder invloed op de beslissing**

Een eerste mogelijke verklaring is de reactie van sommige burgers op de raadpleging die zich afvroegen of beleidsmakers hun mening wel ernstig nemen en of raadplegingen geen formele oefeningen zijn zonder veel invloed. Deze reactie is te begrijpen in het licht van de vaststellingen, die al in 4.1.2 vermeld werden, namelijk:

- dat 40 % van de maatregelen van het voorontwerp van tweede Plan ook al in het Regeerakkoord stonden;
- dat een aantal maatregelen van het voorontwerp van tweede Plan al in implementatie waren voor de raadpleging startte;
- dat een aantal maatregelen van het voorontwerp van tweede Plan in andere, al voor de raadpleging goedgekeurde plannen staan.

---

1. Federaal parlement, 2004b.

2. "Duurzame ontwikkeling flopt". De Standaard, 3/6/2004.

Indien burgers effectief het gevoel hadden dat hun reactie op het voorontwerp van Plan niet van belang was, zou dat voor een deel kunnen verklaren waarom ze globaal minder gereageerd hebben. Ook de FRDO uitte haar bezorgdheid over de motivatie van het publiek om te participeren aan de raadpleging. Die motivatie kan volgens haar slechts bestaan wanneer er rekening gehouden wordt met de inputs van het publiek<sup>1</sup>.

Een tweede mogelijke verklaring is dat het beleid inzake duurzame ontwikkeling afhangt van een reeks institutionele vereisten die moeilijk te creëren zijn en dat het weinig opzienbarende successen boekt. Het zou dus kunnen dat een aantal burgers zich ontmoedigd voelden om nog deel te nemen aan zo'n raadpleging. Deze ontmoediging kan deels te wijten zijn aan een gebrek aan politiek voluntarisme, maar ook aan te hooggespannen verwachtingen vanwege een aantal burgers omtrent deze moeilijk uit te werken beslissingen.

**Gebrek aan informatie over de implementatie van het eerste Plan**

Een derde mogelijke verklaring is dat de bevolking voorafgaand aan de raadpleging niet kon beschikken over informatie aangaande de implementatie van het eerste Plan. Dat voedt de scepsis over het hele beleidsproces. Tijdens de consultatie publiceerde de ICDO nog een aantal documenten op het internet om dat tekort aan informatie recht te zetten. Deze documenten geven evenwel ook geen duidelijk beeld van de mate waarin het eerste Plan geïmplementeerd is. Ze zijn meer in detail besproken in 4.4.2.

**De vermenigvuldiging van raadplegingen veroorzaakt een consultatiemoehheid**

Een vierde verklaring ligt misschien bij een moeheid van het publiek. De FRDO waarschuwde in haar advies over de consultatiestrategie voor overbevraging van de bevolking, waardoor een consultatiemoehheid en een verlies aan geloofwaardigheid kunnen optreden<sup>2</sup>. Er zijn echter geen concrete aanwijzingen dat dit een rol heeft gespeeld op het niveau van de individuele burger. Er zijn immers geen burgers die expliciet in die zin reageerden op de raadpleging. Het is wel zo dat op de niveaus van de grote maatschappelijke groepen en van de adviesraden de wens leeft om hun inspraak op een efficiëntere manier te organiseren<sup>3</sup>.

**Geen aangepaste tekst voor een raadpleging van het grote publiek**

Zoals uiteengezet in 4.1.2 waren de vorm en de inhoud van het voorontwerp van Plan onvoldoende aangepast aan een raadpleging van het grote publiek. Deze vijfde verklaring is echter niet afdoend, aangezien de vorm en de inhoud van het voorontwerp dat in 2000 ter raadpleging werd voorgesteld, zeker niet toegankelijker was. Dat probleem hangt samen met de vraag welke criteria de overheid gebruikt om bepaalde doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging te betrekken en welke strategie ze ontwikkelt om deze doelgroepen ook werkelijk te mobiliseren (zie 4.1.3).

**Verandering van het draagvlak voor duurzame ontwikkeling**

Een laatste mogelijke verklaring voor het lagere aantal reacties kan zijn dat het draagvlak voor duurzame ontwikkeling in de periode tussen 2000 en 2004 verkleinde. Om de waarde van deze hypothese te beoordelen kan beroep gedaan worden op gezamenlijk onderzoek van de KUL en de ULB in opdracht van de FRDO (2002a). Daaruit bleek dat het draagvlak voor duurzame ontwikkeling niet kleiner geworden is tussen 1999 en 2002. Er zijn bovendien redenen om aan te nemen dat het draagvlak voor duurzame ontwikkeling ook na 2002 vrij constant gebleven is<sup>4</sup>.

1. FRDO, 2003b: §12.

2. FRDO, 2003b: §4.

3. FRDO, 2003a.

4. Een aantal trends doet vermoeden dat de attitudes ten gunste van deelgebieden van duurzame ontwikkeling zich versterken. Dat kan onder andere blijken uit het consumptiegedrag. Een onderzoek van TNS-Dimarsco in 2003 toont immers een groei van de bekendheid van het label Max Havelaar van 40 % in 2001 naar 47 % (bron: Max Havelaar website). Het ethische beleggen groeit bovendien fors (Zuinen 2004a, Bijlage indicatoren fiche 22). De distributieketens trachten ten slotte klanten te werven met het argument van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De meerderheid van de personen die reageerden op de raadpleging zijn Frans-talig, man, hoger opgeleid en loontrekkende of zelfstandige<sup>1</sup>. Die kenmerken gelden voor de twee raadplegingen. Wat leeftijd betreft is er wel een verschuiving. Bij de tweede raadpleging was er namelijk een meerderheid van respondenten tussen 31 en 50 jaar, terwijl voor de eerste raadpleging deze groep kleiner was dan de som van de groepen van respondenten die jonger en ouder waren. In de antwoorden op de beide raadplegingen waren de meeste grote maatschappelijke groepen vertegenwoordigd. De daling van het aantal reacties van organisaties was minder uitgesproken dan de daling van het aantal reacties in het algemeen.

Voor de tweede raadpleging werd ook geanalyseerd welke thema's<sup>2</sup> in meerdere of mindere mate de aandacht trokken van bepaalde groepen of organisaties. Het thema Energie, vervoer, ozon en klimaat leidt tot relatief weinig reacties vanwege de organisaties actief op het terrein van duurzame ontwikkeling terwijl werkgevers er juist meer aandacht voor hebben. Het wekt de verwondering niet dat natuur- en milieuverenigingen minder aandacht hebben voor het thema *Armoede, schulden en gezondheid*.

### De informatiebronnen voor de raadpleging

Zoals hierboven vermeld, zijn er verschillende informatiebronnen ingezet om het publiek op de hoogte te brengen van de raadpleging. Tabel 16 toont in welke mate deze verschillende informatiebronnen een impact hebben gehad en vergelijkt dit voor de twee raadplegingen van de bevolking.

**Tabel 16 - Reacties op de raadpleging naar informatiebronnen, vergelijking 2000-2004**

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage	Aantal reacties	Percentage
Geschreven pers	441	35,6	137	21,1
Televisie	} 153	} 12,3	12	1,8
Radio			279	42,9
Internet	43	3,4	81	12,5
Gemeente	46	3,8	/	/
Bibliotheek	16	1,3	/	/
Poster	/	/	2	0,3
Andere persoon	/	/	55	8,5
Andere	541	43,6	84	12,9
Totaal	1 240	100,0	650	100,0
Missing values	674	(35,7)	80	11,0
Totaal	1 887	(100,0)	730	100,0

Bron: Analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

### De radiospot is de belangrijkste informatiebron

Radio heeft een veel grotere invloed gehad tijdens de raadpleging van 2004 met bijna de helft van de mensen die gereageerd hebben die dankzij dit middel op de hoogte werden gebracht. Televisie bleef vermoedelijk een informatiebron dankzij actualiteitsprogramma's, want er waren in 2004 geen televisiespots.

1. Voor een gedetailleerde analyse van de reacties op de raadplegingen zie: Delbaere e.a., 2005.
2. De gebruikte categorieën van thema's zijn die van het eerste Plan. De acties van het tweede Plan werden in deze categorieën van thema's herverdeeld. Zie Delbaere e.a., 2005.

Daarnaast blijven de geschreven pers en in een mindere mate internet belangrijke informatiemiddelen.

Hierbij zijn er enkele verschillen tussen Franstalige en Nederlandstalige reacties. Franstaligen werden gemiddeld meer op de hoogte gebracht van de raadpleging dankzij de geschreven pers en televisie, daar waar de Nederlandstaligen meer op de hoogte gebracht werden dankzij internet en andere informatiekanaalen zoals bijvoorbeeld de werkplaats of andere bevooroordeelde contacten met NGO's, vakbonden.

## 4.2.2 Aanpassing van het voorontwerp van het federaal Plan

### Verantwoordelijkheden voor de aanpassing van het voorontwerp van Plan

Naast de bekendmaking van het voorontwerp en de organisatie van de raadpleging erover is een taak van de overheid om de reacties van de bevolking te analyseren en om ze te verwerken in het voorontwerp van Plan, met als eindresultaat een Ontwerp van plan. De ICDO deelt het ontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* mee aan de ministerraad, net zoals de adviezen<sup>1</sup>. Het is de ministerraad die beslist over de eindversie van het Plan. In die fase is er dus sprake van politieke negotiatie over het Plan.

**Tabel 17 - Verantwoordelijkheden bij de verwerking van de raadpleging, vergelijking 2000-2004**

Taak	Raadpleging 2000	Raadpleging 2004
Bekendmaking bij het publiek	Kabinet Deleuze	POD-DO
Administratieve ontvangst van de raadpleging	CDO, TFDO	POD-DO
Inhoudelijke dispatching van de reacties	CDO	POD-DO
Formulering van voorstellen van amendementen	TFDO	ICDO-secretariaat (sectorale delen), TFDO (transversale delen)
Eindverantwoordelijkheid	ICDO	ICDO

Bron: TFDO.

In 2000 verwerkten een contractant, het Centrum Duurzame Ontwikkeling (CDO) van de Universiteit Gent, en de TFDO gezamenlijk de reacties op het voorontwerp van Plan. De details over de methode om de reacties te verwerken zijn terug te vinden in de nota die het ontwerp van eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* begeleidde<sup>2</sup>. Deze methode is ook geëvolueerd.

### Gevolgd proces voor het eerste Plan

De mate waarin na de raadpleging rekening gehouden werd met de wensen van de bevolking valt af te lezen uit de versie die de verschillen aanduidt<sup>3</sup> tussen het voorontwerp en het ontwerp van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Waarom de ministerraad afweek van het advies van de FRDO is te vinden in *Motivering van de afwijkingen van het advies van de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling*<sup>4</sup>. Uit zijn jaarverslag van 2000<sup>5</sup> valt niet op te maken welk oordeel de FRDO heeft over deze terugkoppeling.

1. Art. 4 §4 van de wet van 5/5/1997 (Belgisch Staatsblad, 1997).

2. ICDO & TFDO, 2000.

3. De weggelaten passages zijn doorgehaald en de toegevoegde passages onderlijnd weergegeven.

4. De wet van 5/5/1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (§5 §1) verplicht de regering om de afwijkingen van het FRDO-advies over het Plan te motiveren.

5. FRDO, 2001, 19.

Het voorontwerp, ontwerp en de eindversie van het eerste federale Plan, zijn samen met een aantal begeleidende nota's en toelichtingen te vinden op de website van de ICDO ([www.icdo.fgov.be](http://www.icdo.fgov.be)). De begeleidende nota bij het Ontwerpplan van 2000 zegt ook dat er een synthesedocument zal komen om een overzichtelijke toelichting te geven bij wat er veranderd is aan het voorontwerp. Dat document is nooit gerealiseerd.

Op 31 mei 2000 werd een bedankbrief verstuurd aan alle burgers en organisaties die geantwoord hebben op het openbaar onderzoek. De brief legt bondig de procedure uit die de ICDO heeft gevolgd om het ontwerp van Plan te realiseren. Ze vestigt ook de aandacht op de documenten op de ICDO-website.

### **Gevolgd proces voor het tweede Plan**

Bij de tweede raadpleging waren deze taken verdeeld over andere actoren. De POD-DO en het ICDO-secretariaat verdeelden daarbij de taken op een manier dat ze in elke taak hun deel deden. Daarbij was er steeds een duidelijke afspraak over de verantwoordelijkheid voor elke taak (zie tabel 17). De eindverantwoordelijkheid bleef in ieder geval bij de ICDO. Let daarbij op dat de samenstelling van de ICDO tussen de twee raadplegingen geëvolueerd is (zie 4.1.1).

In 2004 werd het ontwerp van Plan niet publiek bekendgemaakt. Dat wijkt af van wat aangekondigd werd in de inleiding van het voorontwerp (p. 7). Het ICDO-secretariaat stelde evenwel een *Overwegingsdocument betreffende reacties op de raadpleging in verband met het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008* op<sup>1</sup>. Dit document, dat voor het eerste Plan niet opgesteld werd, geeft de wijzigingen tussen voorontwerp en uiteindelijk Plan weer. Het bevat ook de afwijkingen tegenover het FRDO-advies. Zoals voor het eerste Plan was er een bedankbrief voor de respondenten van de raadpleging. Deze brief werd samen met een brochure, dat het Plan 2004-2008 samenvat, opgestuurd.

### **Verschillen tussen voorontwerp van tweede Plan en tweede Plan**

De wijzigingen tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan tonen dat er nog hard gesleuteld is aan de structuur en aan de maatregelen zelf. De grootste wijziging tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan zelf situeert zich op het vlak van de structuur. Het FRDO-advies vermeldde dat de indeling van de acties in de thema's soms te arbitrair was<sup>2</sup>. De structuur van het voorontwerp van tweede Plan werd aangepast om tegemoet te komen aan deze opmerking van de FRDO (zie 3.3.1).

Binnen elke actie is eveneens de structuur veranderd tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan. Het voorontwerp bevatte een rubriek Impact, die de effectbeoordeling van elke actie schetste. Voor de FRDO is dit positief, hoewel deze impactanalyse ongelijk ingevuld is, afhankelijk van de acties<sup>3</sup>. In het Plan wordt deze rubriek niet meer opgenomen, maar wordt er een maatregel getroffen die een volledige effectbeoordeling voor elke maatregel vraagt.

In haar *Jaarverslag 2004*<sup>4</sup> beoordeelt de FRDO de wijzigingen aan het voorontwerp van tweede Plan als volgt: "*Uit de motivatienota blijkt dat voor de concrete maatregelen 82 van de 133 FRDO-opmerkingen werden gevolgd (dit is 2/3). Een onderzoek van de motivatienota leert het volgende:*

- 
1. ICDO, 2005.
  2. FRDO, 2004: §41.
  3. FRDO, 2004: §68.
  4. FRDO, 2005.



- *De acties inzake armoede en sociale inclusie, die het minst aangepast werden, hebben het minst rekening gehouden met de FRDO-opmerkingen, die vooral algemeen van aard waren.*
- *De algemene opmerkingen over de acties inzake vergrijzing hebben amper geleid tot een herwerking van deze acties, de specifieke opmerkingen werden soms wel, soms niet opgevolgd.*
- *De algemene opmerkingen over acties inzake volksgezondheid hebben evenmin aanleiding gegeven tot een diepgaande aanpassing, evenwel werden de punctuele opmerkingen goed opgevolgd.*
- *De aanbevelingen over de acties inzake natuurlijke hulpbronnen werden grotendeels gevolgd.*
- *Sommige acties inzake klimaat, schonere energie en mobiliteit werden grondig aangepast, en hielden in veel gevallen rekening met de opmerkingen van de raad.*
- *De actie inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen werd beter uitgebouwd, rekening houdend met de suggesties van de FRDO”.*

Twee thematische veranderingen tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan zelf, zijn de volgende:

- Het thema Middelen ter implementatie, dat niet in het voorontwerp van tweede Plan voorkwam, komt wel voor in het tweede Plan dankzij vier acties. Eén van die acties, actie 22 (De juiste prijs), stond al in het voorontwerp van tweede Plan, maar was toegespitst op het thema Beperking van klimaatveranderingen en intensiever gebruik van schone energie. In de uiteindelijke versie wordt deze actie in een globalere context geschetst.
- Het thema Armoede en gezondheid is relatief in belang afgenomen (van 45 % naar 28 % maatregelen), maar blijft in dezelfde grootteorde in absolute cijfers (van 111 naar 98 maatregelen). Dat kan vooral uitgelegd worden door een verhoging van het aantal aangenomen maatregelen in de categorie Energie, vervoer, ozon & klimaat (van 20 % naar 28 % maatregelen of van 49 naar 99 maatregelen). Het percentage maatregelen in de andere categorieën van thema's blijft in dezelfde grootteorde.

Tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan zelf, zijn er geen grote veranderingen wat betreft de gebruikte beleidsinstrumenten.

### 4.3 Van planning naar implementatie

De derde etappe van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling is die van de aanvaarding van de definitieve versie van de Plannen tot hun implementatie. Om de mechanismen die aan de implementatie ten grondslag liggen beter te begrijpen worden hier eerst de betrokken actoren en hun respectievelijke rol voorgesteld en vervolgens de hefboomen die ervoor noodzakelijk zijn.

## 4.3.1 Actoren van de implementatie

De maatregelen en de beleidslijnen van het Plan, verder uitgewerkt en geïmplementeerd via de gebruikelijke besluitvormingsprocedures. Ze worden, waar dat vereist is, aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. De belangrijkste actoren voor de implementatie van het Plan zijn dus de regering en het parlement. Maar om een nieuwe impuls te geven aan de implementatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling heeft de regering de POD-DO (eind 2002) en de cellen voor duurzame ontwikkeling (eind 2004) opgericht.

### 4.3.1.1 De federale regering

#### Regeerakkoorden

De inleiding van het federale Regeerakkoord van 1999 vernoemt duurzame ontwikkeling als een van de vier krijtlijnen om het beleid naar te oriënteren. In die zin krijgt duurzame ontwikkeling een richtinggevende status voor het hele beleid. De titel en plaats van het hoofdstuk Mobiliteit en duurzame ontwikkeling van dat akkoord verenigen het begrip echter tot het leefmilieu en daarmee gerelateerde problemen. In de inleiding en op andere plaatsen in het Regeerakkoord van 2003 wordt duurzame ontwikkeling vermeld als één van vele prioriteiten.

Duurzame ontwikkeling wordt in beide Regeerakkoorden dus tegelijk vermeld als een sector en als een uitgangspunt voor het beleid. Die ambiguïteit verzwakt de rol die duurzame ontwikkeling kan spelen in het federale regeringsbeleid.

#### Beleidsnota's

Het tweede *Federaal* rapport *inzake duurzame ontwikkeling* ging na of het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* weerklink had in het algemene federale regeringsbeleid. Daartoe analyseerde het de jaarlijkse federale beleidsnota's die de regeringsleden bij het opstellen van de begroting indienen<sup>1</sup>. Dat leidde tot de volgende waarneming: "*De goedkeuring van het plan heeft binnen de regering geen kentering veroorzaakt in de verspreiding van de beginselen van duurzame ontwikkeling die het voorstaat. Toch is er een duidelijke invloed van merkbaar in het taalgebruik en de inhoud van sommige beleidsnota's*"<sup>2</sup>.

Sommige beleidsnota's vermelden het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* om bepaalde keuzes te motiveren.

- Voor 2001 zijn er drie nota's die het Plan minstens één keer expliciet vermelden: Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu (p. 91), Verkeer en infrastructuur (p. 8) en Middenstand en landbouw (p. 10).
- Voor 2002 zijn er dat vijf: Energie en duurzame ontwikkeling (p. 3), Justitie (p. 11), Maatschappelijke integratie en sociale economie (p. 19), Verkeer en infrastructuur (p. 23) en Volksgezondheid en leefmilieu (p. 65).
- Voor 2003 zijn er drie beleidsnota's die het vermelden: Volksgezondheid en leefmilieu (p. 50), Mobiliteit (p. 4) Maatschappelijke integratie en sociale economie (p. 47).

---

1. Voor een bespreking van deze informatiebron, zie TFDO, 2002: 94.

2. TFDO, 2002: 99.

- Voor 2004 vermelden vijf nota's het Plan: Sociale economie (p. 20), Mobiliteit (p. 6), Duurzame ontwikkeling (p. 4), Arbeid en welzijn op het werk (p. 26) en Maatschappelijke integratie (p. 28).
- Voor 2005 zijn er ook vijf nota's die melding maken van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling: Mobiliteit (p. 33), Ambtenarenzaken, maatschappelijke integratie, grootstedenbeleid en gelijke kansen (p. 50), Leefmilieu en pensioenen (p. 4), Sociale economie (p. 21) en Duurzame ontwikkeling (p. 3).

Er was dus een kleine vooruitgang in 2002. Het aantal vermeldingen is sindsdien stabiel gebleven.

Een algemene tendens is dat de beleidsnota's steeds vaker de termen "duurzaam" en "duurzame ontwikkeling" bevatten. Het is duidelijk dat ze niet altijd naar de federale of internationale beleidscontext van duurzame ontwikkeling verwijzen. Toch blijkt naast een retorisch gebruik van deze termen in sommige documenten, toch ook een betrachting om duurzame ontwikkeling in het referentiekader van het beleid in te passen.

Zo vermeldt de beleidsnota van de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid voor het begrotingsjaar 2004: "*Het energiebeleid dient op een duurzame manier te worden gevoerd en dient te zijn gebaseerd op de volgende krachtlijnen: vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (wat kadert in het globale klimaatbeleid), optimalisatie van het energierendement en van de veiligheid van elektrische en gasinstallaties*"<sup>1</sup>. Daarna volgen verschillende punten die deze krachtlijnen in detail uitwerken. Dat toont dat deze krachtlijnen ook een operationele waarde beginnen te hebben.

### Lokale projecten

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt ook gevoerd buiten het wettelijke kader waarin het Plan past. De Minister voor Duurzame Ontwikkeling steunt bijvoorbeeld concrete lokale projecten, ook financieel, om het draagvlak voor duurzame ontwikkeling te verbreden<sup>2</sup>. Het is onduidelijk waarom deze inspanning naast de hele context van het Plan gedaan wordt. Ook onbekend zijn de effecten van deze inspanningen op de federale Strategie of de plaats die ze in die Strategie kunnen hebben.

#### 4.3.1.2 Het federale parlement

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* voorziet in het houden van een jaarlijks parlementair debat over toekomstverkenning inzake duurzame ontwikkeling. Deze beslissing werd één keer toegepast<sup>3</sup>. In het tweede federaal Rapport wordt het geëvalueerd: "*Het maakte vooral een stand van zaken op van het federale duurzame-ontwikkelingsbeleid en zocht manieren om de taakverdeling tussen de actoren van de wet van 5 mei 1997 te verbeteren. Het debat ging dus niet, zoals gepland (§773), over de Belgische en internationale werkzaamheden inzake toekomstverkenning voor de verscheidene aspecten van duurzame ontwikkeling*"<sup>4</sup>.

1. Parlementair document, 2003c: 36.

2. Parlementair document, 2003a: 6.

3. Op 16/4/2002 in de Commissie Economie, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, Landbouw en Middenstand.

4. TFDO, 2002: 205.

In het tweede Plan (§4203) wordt op dat debat teruggekomen: “*Dat debat zal meer toegespitst worden op het blootleggen van onzekerheden en toekomstgerichte instrumenten die een grote hulp zijn bij het maken van collectieve keuzen die een duurzame ontwikkeling ten goede komen*”. Andere verwijzingen in het tweede Plan naar de werkzaamheden van het parlement zijn voorzichtiger gesteld. De federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling zijn immers niet geschikt om parlementaire activiteiten te programmeren omdat ze van de regering uit gaan. Het parlement is daar volgens de scheiding der machten niet toe gebonden.

## Debatten

Het parlement neemt echter zelf ook initiatieven op het vlak van duurzame ontwikkeling. Op 3 april 2003 debatteerde het parlement over het *Voorstel van resolutie betreffende duurzame ontwikkeling*<sup>1</sup>. Het verslag van dat debat<sup>2</sup> laat een gebrek aan dossierkennis zien en toont dat partijen uiteenlopende interpretaties en evaluaties maken.

Het parlement vroeg in de resolutie onder andere aan de regering dat ze vooraf de gevolgen zou evalueren die haar beleid heeft voor duurzame ontwikkeling en dat ze eveneens rekening zou houden met de evaluatie van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. Van zijn kant verbindt het parlement er zich toe om op een aantal welomschreven punten actiever bezig te zijn met duurzame ontwikkeling.

Meer recent nam de bijzondere kamer- en senaatscommissie “Globalisering” het initiatief om aanbevelingen aan de regering over de Millenniumdoelstellingen voor te stellen. Die legde ze voor aan de plenaire vergadering, waar ze geamendeerd en aangenomen werden op 24 maart 2005. Om te komen tot deze aanbevelingen nodigde de commissie “Globalisering” een tiental experts uit het maatschappelijke middenveld, internationale instellingen, overheidsdiensten en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking uit op hoorzittingen. Die bestonden uit een uiteenzetting van de genodigde, gevolgd door een debat.

De teksten van deze uiteenzettingen en debatten zijn beschikbaar op de website van de kamer. Ze bevatten een zeer uitgebreide en veelzijdige bespreking van aan de Millenniumdoelstellingen verwante onderwerpen, zoals: schuldenlast, handel, grondstofprijzen, mensenrechten, goed bestuur, georganiseerde misdaad, wapenhandel, internationale instellingen, ontwikkelingshulp en alternatieve financieringsmechanismen zoals de Tobintaks. Die debatten<sup>3</sup> werden aangevuld met theoretische en operationele aanbevelingen waarbij aan de regering gevraagd wordt om op te treden via de standpunten die ze inneemt in internationale instellingen en via het federale Belgische beleid voor buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.

## Wetsvoorstellen

Daarnaast zijn er, nog steeds in het federaal parlement, recent verschillende wetsvoorstellen ingediend om criteria van duurzaamheid en ethiek te koppelen aan overheidssteun voor export en buitenlandse investeringen.

- *Wetsvoorstel ter koppeling van normen van duurzaam en verantwoord ondernemen aan het verlenen van Belgische overheidssteun voor investeringen in het buitenland*<sup>4</sup>.

---

1. Federaal parlement, 2003a.  
2. Federaal parlement, 2003b.  
3. Parlementair document, 2005.  
4. Federaal parlement, 2004c.

- *Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst*<sup>1</sup>.
- *Wetsvoorstel tot instelling van een Raad voor maatschappelijk verantwoorde beleggingen bij de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie*<sup>2</sup>.

Een reeks andere voorstellen zijn gericht op het fiscaal aantrekkelijk maken van gedrag dat duurzame ontwikkeling ten goede komt of van steun aan organisaties die duurzame ontwikkeling bevorderen.

- *Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 69 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992*<sup>3</sup>.
- *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de aftrekbaarheid van de door de werkgever toegekende verhuisvergoedingen*<sup>4</sup>.
- *Wetsvoorstel tot instelling van belastingvoordelen voor beleggingen die duurzame ontwikkeling bevorderen*<sup>5</sup>.
- *Wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de promotie van duurzame ontwikkeling en tot aanvulling van artikel 198 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992*<sup>6</sup>.

### **Bijzonderheden van deze wetsvoorstellen**

Deze plotselinge opleving van de interesse voor duurzame ontwikkeling in het aantal wetsvoorstellen is opmerkelijk om verschillende redenen.

- In de vorige legislatuur beperkte de inbreng van de Kamer zich tot enkele resoluties en een enkel wetsvoorstel. De volksvertegenwoordigers stellen zich dus actiever op.
- De wetsvoorstellen maken bijna allemaal gebruik van fiscale beleidsinstrumenten (subsidies en fiscale aftrekbaarheid).
- De voorstellen leggen geen verband met de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling.

Eén wetsvoorstel, ingediend op 13 mei 2004, maakt daarop een uitzondering. Het stelt voor om de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* te wijzigen. Het beoogt om de ICDO een nieuwe taak te geven, namelijk die van "duurzaamheidscontrole"<sup>7</sup>. Het voorstel wenst deze rol toe te kennen aan de ICDO en niet aan de cellen voor duurzame ontwikkeling. Die zijn in het Regeerakkoord belast met de beoordeling van alle regeringsbeslissingen inzake duurzame ontwikkeling (zie 4.3.1.3).

Het geheel aan wetsvoorstellen vertoont weinig coherentie met de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling, maar de toegenomen interesse omtrent duurzame ontwikkeling schept mogelijk een vooruitzicht voor het op gang komen van een leerproces.

---

1. Federaal parlement, 2004d.  
 2. Federaal parlement, 2004j.  
 3. Federaal parlement, 2004e.  
 4. Federaal parlement, 2004f.  
 5. Federaal parlement, 2004g.  
 6. Federaal parlement, 2004k.  
 7. Federaal parlement, 2004h

### Parlementaire vragen

Tijdens de huidige en de vorige legislatuur was het aantal schriftelijke en mondelinge vragen in de kamer in de context van de implementatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling gering. In 2004 was er wel een opleving van de interesse die de kamer toont voor het onderwerp, met een aantal vragen gesteld over de raadpleging<sup>1</sup>. Met enkele vragen over de implementatie van de wet van 1997 en van het eerste federaal Plan heeft de Senaat zich actiever getoond.

- Een vraag om uitleg aan de minister van Telecommunicatie, Overheidsparticipaties en -bedrijven, belast met Middenstand<sup>2</sup> gaat over de deelname van de vertegenwoordiger van de minister aan de ICDO-werkzaamheden en over die van de Regie der gebouwen in de implementatie van het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*.
- Een vraag om uitleg aan de minister voor Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu<sup>3</sup> gaat over het Richtplan Producten dat voorzien is in het eerste *Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*.
- Een schriftelijke vraag aan de minister van Economische Zaken, Energie Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid<sup>4</sup> gaat over internationale handel, in het bijzonder over de maatregelen ter implementatie van paragraaf 570 van het eerste Plan.
- Een mondelinge vraag aan de minister voor Leefmilieu, Consumentenzaken en Duurzame Ontwikkeling<sup>5</sup> gaat over de realisatie van het eerste *Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*.

#### 4.3.1.3 De POD-DO en de cellen voor duurzame ontwikkeling

De twee nieuwe spelers in 2003 en 2004 ten tonele verschenen, zijn de Programmatorische federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en de cellen voor duurzame ontwikkeling. De bedoeling van hun oprichting is die de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling te versterken op het vlak van de implementatie van het beleid.

### Missies van de POD-DO

De POD-DO kreeg bij zijn oprichting drie opdrachten (KB 25/2/2002, art. 2):

- *"De voorbereiding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling.*
- *De coördinatie van de uitvoering van dat beleid.*
- *De terbeschikkingstelling van expertise".*

Het artikel 2 stipuleert verder: *"Hij [de POD-DO] oefent de in het eerste lid bedoelde opdrachten uit onverminderd de opdrachten die aan der Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling en aan het Federaal Planbureau door de wet van 5 mei 1997 [...] toegekend zijn".*

### Missies van de cellen duurzame ontwikkeling

Het Regeerakkoord van 2003 stelt: *"In de diverse federale overheidsdiensten zullen "cellen van duurzame ontwikkeling" opgericht worden, die alle belangrijke overheidsbeslissingen op hun effect inzake duurzame ontwikkeling zullen beoordelen"*<sup>6</sup>. Die beslissing werd geconcretiseerd door het *Koninklijk besluit houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale over-*

---

1. Federaal parlement, 2004a, 2004b, 2004i.  
2. Belgische Senaat, 2002: 62.  
3. Belgische Senaat, 2003: 71.  
4. Belgische Senaat, 2004a: 596.  
5. Belgische Senaat, 2004b: 25.  
6. Federale regering, 2003: 53.

*heidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging van 22 september 2004.*

Uit kracht van dat besluit wordt in elke federale programmatorische overheidsdienst een cel duurzame ontwikkeling opgericht onder het gezag van de leidende ambtenaar. De opdrachten van die cellen zijn bepaald in artikel 4 van het KB:

- "1° het opstellen van een ontwerp van actieplan voor haar dienst". Een eerste actieplan wordt vastgelegd voor het kalenderjaar 2005.*
- "2° het uitvoeren van een DOEB of het coördineren van de uitvoering van een DOEB op beslissingen overeenkomstig het actieplan". DOEB (Duurzame Ontwikkeling Effectbeoordeling) is het geheel van methodes voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten van een voorgesteld beleid door de betrokken diensten, vooraleer de uiteindelijke beslissing genomen wordt.*
- "3° het sensibiliseren van haar dienst rond duurzame ontwikkeling.*
- 4° de interne coördinatie van de uitvoering van de maatregelen van het lopende Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling die aan haar dienst zijn toevertrouwd krachtens dit plan.*
- 5° het ondersteunen van de vertegenwoordigers van de federale regering bij het opstellen van het rapport bedoeld in artikel 16, derde lid, van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.*
- 6° het vertegenwoordigen van haar dienst in de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling zoals bedoeld in artikel 12, §1, van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame ontwikkeling.*
- 7° het ondersteunen van de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau bij het opstellen van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling door het leveren van gegevens en informatie.*
- 8° het verspreiden binnen haar dienst van elk Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling".*

Krachtens artikel 5 van het KB zijn de cellen samengesteld uit:

- "1° de vertegenwoordiger van het lid van de regering of de vertegenwoordigers van de leden van de regering in de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling die bevoegd zijn voor de dienst.*
- 2° de vertegenwoordiger bedoeld in artikel 12, §1, van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame ontwikkeling.*
- 3° de adviseur voor intern milieubeheer van de dienst.*
- 4° een verantwoordelijke voor de begroting van de dienst.*
- 5° een verantwoordelijke voor het aankoopbeleid van de dienst".*

## 4.3.2 Hefbomen van de implementatie

Hoewel de implementatie van het Plan van kapitaal belang is voor de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling, is uit de wet van 5 mei 1997 niet duidelijk welke hefbomen de doeltreffendheid van die implementatie dienen te garanderen. Mogelijke hefbomen zijn de volgende:

- het juridische statuut van het Plan;
- de bekendheid en de duidelijkheid van het planningsproces;
- de effectenanalyse en de toekenning van budgetten.

### 4.3.2.1 Het juridische statuut van het Plan

De wet van 5 mei 1997 stelt in artikel 5 §1: *"De Koning stelt het plan vast bij in Ministerraad overlegd besluit. [...] Het plan wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad"*. Het Rekenhof oordeelt om die reden dat de wetgever een vrij sterk statuut heeft gekozen voor het Plan<sup>1</sup>.

**Het federaal Plan speelt geen centrale rol**

Twee zinnen minimaliseren de juridische reikwijdte van de federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling. Zowel het eerste als het tweede Plan vermelden in de eerste paragraaf: *"Hoewel het Plan wordt vastgesteld door middel van een koninklijk besluit heeft het geen dwingend karakter en geen onmiddellijke gevolgen voor de burgers. Het Plan heeft dus geen verordenende kracht, maar geeft de beleidslijnen weer die de regering het voornemen heeft uit te voeren"*.<sup>2</sup> De regeringen die de respectievelijke Plannen inzake duurzame ontwikkeling goedkeurden, kozen er dus voor om deze Plannen geen centrale rol te laten spelen in het regeringsbeleid.

### 4.3.2.2 Bekendheid en duidelijkheid van het planningsproces

**Publieke aandacht kan de politieke druk verhogen**

Een van de hefbomen om de implementatie van het Plan te bevorderen is de ruchtbaarheid die eraan gegeven wordt. Publieke aandacht en bekendheid kunnen immers de politieke druk verhogen om het Plan te implementeren.

- De raadpleging en bekendmaking brengen het Plan een eerste maal onder de publieke aandacht. Ze zorgen er zo voor dat er mogelijk vanuit de bevolking en het maatschappelijk middenveld een zekere druk aanwezig is om het Plan te implementeren.
- Art. 5§3 van de wet over duurzame ontwikkeling zegt dat de regering in een kb bepaalt wat nodig is om het Plan onder de aandacht te brengen. Voor het eerste Plan kwam dat kb er nooit. Het eerste Plan is sinds zijn goedkeuring beschikbaar via de internetsite van de ICDO en een gedrukte versie kon besteld worden. Verschillende talen zijn bovendien beschikbaar: Nederlands, Frans, Duits, Engels en Spaans. Het Plan staat ook op de cd-rom die gerealiseerd werd bij de publicatie van het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. De inspanning die de regering leverde voor de bekendmaking van het eerste Plan is dus heel klein.

Voor het tweede Plan werd de website [www.plan2004.be](http://www.plan2004.be) volledig aan-

---

1. Rekenhof, 2005: 46.

2. Voor het eerste Plan is duidelijk dat de regering deze toelichting aanbracht. Voor het tweede Plan is niet zo, aangezien er geen ontwerp van Plan beschikbaar is. Toch kan er van worden uit gegaan dat de regering deze toevoeging ook in het tweede Plan heeft aangebracht.



gepast na publicatie. Daarop is onder andere een brochure beschikbaar die de inhoud van het Plan op een gesynthetiseerde manier weergeeft. Een gedrukte versie van het plan is niet beschikbaar.

- De ICDO-leden brengen ieder jaar een rapport uit over de implementatie van het Plan in de federale administraties en publieke instellingen die ze vertegenwoordigen. Die transparantie kan ook een positief drukkmiddel zijn om het Plan te implementeren.
- Het Plan wordt meegedeeld aan de Wetgevende Kamers, aan de FRDO, aan de regeringen van de gewesten en van de gemeenschappen. Ook de officiële internationale instanties die een uitvloeisel zijn van of gekoppeld zijn aan de Conferentie van Rio, waaraan België participeert, krijgen het toegestuurd. Daardoor worden een aantal actoren in binnen- en buitenland waarnemer van de Belgische federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling. Zo oefenen ze een vorm van druk die verantwoordelijken ertoe kan bewegen om tot betere resultaten te komen.

### **De media zijn weinig betrokken**

De acties ter implementatie van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling wekken, met uitzondering van de raadpleging en de publicatie van het Plan, niet de aandacht van de media en dan nog bijna uitsluitend de geschreven pers. Een actievere houding inzake communicatie over het Plan zou waarschijnlijk kunnen helpen om de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een belangrijkere plaats te geven op de politieke agenda.

### **4.3.2.3 Toekenning van budgetten**

### **Geen budget voor het federaal Plan**

Voor het aanwerven van experts voor de TFDO en voor het ICDO-secretariaat werden begrotingskredieten uitgetrokken. De FRDO beschikt over een dotatie ten laste van de federale begroting<sup>1</sup>. Voor de implementatie van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* is er echter niet in een budget voorzien.

De ICDO had dat voor het eerste Plan geanticipeerd door een budgettaire bijlage bij het Plan op te stellen. Over het eerste Plan schreef de ICDO in haar jaarrapport: *"Het opstellen van een budgettaire tabel als bijlage bij het ontwerp, leidde uiteindelijk niet tot het reserveren van een begrotingsenveloppe voor een duurzame ontwikkelingsbeleid. Elke minister werd voor zijn duurzame-ontwikkelingsinitiatieven verwezen naar de gewone administratieve en budgettaire procedure. Het Plan krijgt hierdoor dus zeker niet de erkenning en het politieke gewicht dat wel toegekend wordt aan andere projecten, ook al vormde duurzame ontwikkeling binnen het regeerakkoord één van de hoofdthema's voor het beleid van deze regering"*<sup>2</sup>.

Ook bij het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* is niet voorzien in een budgettaire inschatting van wat de implementatie ervan de schatkist zou kosten en opbrengen. Toch zijn er geen wettelijke argumenten om geen budgettair luik aan het Plan te koppelen.

Wat de wet van 5 mei 1997 voorstelt gaat veel verder dan een voorafgaande berekening van de budgettaire impact. Volgens artikel 3 moet het Plan *"de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische, sociale en ecologische*

1. Art. 15 van de wet van 15/5/1997.

2. ICDO, 2001: 18.

*gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling*” bevatten. Dat zou in principe een realistisch en uitvoerbaar Plan ten goede komen.

In de beleidsnota Duurzame ontwikkeling voor het begrotingsjaar 2005 wordt precies toegelicht over welke bedragen de staatssecretaris beschikt, waar ze aan toegekend zullen worden en hoe ze evolueerden sinds 2004.

## 4.4 Van implementatie naar rapportage

De vierde etappe is cruciaal om van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling een leerproces te maken. Het is de etappe waarin gegevens over de implementatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling verzameld worden om er lessen uit te trekken voor de voorbereiding van toekomstige federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling.

### 4.4.1 Actoren van opvolging en evaluatie

#### **Rapporten waarin de wet van 5 mei 1997 voorziet**

De wet inzake duurzame ontwikkeling van 5 mei 1997 geeft de rol van monitoring aan twee actoren.

- De ICDO en haar leden die belast zijn met het opstellen van de *jaarlijkse rapporten van de vertegenwoordigers van de federale regering over het beleid inzake duurzame ontwikkeling* (de ICDO-leden) bedoeld in art. 17.3 van de wet van 5 mei 1997 en van het *jaarlijkse rapport over de werkzaamheden van het voorbije jaar* van ICDO bedoeld in artikel 19 van de wet (hierna toegelicht).
- De TFDO van het Federaal Planbureau die het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* opstelt, en daarbij belast is met de drie opdrachten beschreven in 4.1.2. Het integreert het geheel aan gegevens uit de ICDO-rapporten met behulp van methodologieën die indicatoren over de actuele toestand integreren met evaluatie van het gevoerde beleid en met toekomstverkenning op lange termijn.

### 4.4.2 Monitoringopdrachten

#### **4.4.2.1 Documenten van de ICDO**

#### **Zichtbare verbetering van de ICDO rapporten**

De ICDO-leden zijn de hoofdverantwoordelijken voor de *stricto sensu* monitoring van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Zij zijn wettelijk gezien verantwoordelijk voor de volgende rapporten.

- De *jaarlijkse rapporten van de vertegenwoordigers van de federale regering over het beleid inzake duurzame ontwikkeling* (de ICDO-leden) bedoeld in artikel 17.3 van de wet van 5 mei 1997, gaan over het gevolg gegeven aan het Plan in elke federale overheidsdienst en publieke instelling en over het beleid inzake duurzame ontwikkeling in het algemeen. Er bestaan rapporten voor de jaren 1997 tot en met 2004. Ze zijn beschikbaar op de ICDO-website ([www.icdo.fgov.be](http://www.icdo.fgov.be)). Deze rapporten zijn er qua inhoud en duidelijkheid zichtbaar op vooruit-

gegaan sinds het rapport over het jaar 2000. Het gebruik van overzichtstabellen maakt het gemakkelijk om een bepaalde informatie op te zoeken. Toch zijn er nog enkele elementen die beter zouden kunnen. Nog niet alle overheidsdiensten maken bijvoorbeeld de overzichtstabellen. Daarnaast wordt de link met de paragraaf van het eerste Plan die de maatregel beslist niet systematisch gemaakt. Dat laatste maakt het moeilijk om de gegevens te vinden en creëert het gevaar nuttige informatie over het hoofd te zien.

- *Het jaarlijkse rapport over de werkzaamheden van het voorbije jaar van ICDO* bedoeld in artikel 19 van de wet. De ICDO moet ook zelf rapporteren over haar activiteiten in haar jaarlijkse rapporten over de werkzaamheden van het voorbije jaar. De ICDO rapportage houdt onder andere een verslag in over een aantal maatregelen van het Plan waarvoor zij zelf verantwoordelijk is. Hierbij geldt net als voor de ledenrapporten, dat de link met de paragrafen van het Plan die de maatregelen beslissen te weinig gelegd wordt. Het zou ook nuttig zijn dat de ICDO, zoals de meerderheid van haar leden, een overzichtstabel zou maken.

#### **Extra documenten voor de raadpleging van het voorontwerp van tweede Plan**

Naast de wettelijk verplichte documenten leverde het ICDO-secretariaat extra inspanningen. Zo werden twee documenten ontwikkeld in de context van het consultatieproces van 2004. De bedoeling hiervan was om een motivatie aan het publiek te geven om deel te nemen aan de raadpleging rond het tweede Plan, namelijk om duidelijk te maken dat het eerste Plan geen dode letter is gebleven. Deze twee documenten waren tijdens de raadpleging beschikbaar op de ICDO-website.

- *Het ICDO-werkdocument met gedetailleerde opvolging van acties uit het eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*. Dat document was bedoeld om bij de consultatie van 2004 het publiek te informeren over het gevolg gegeven aan het eerste Plan. Deze opvolgingstabel geeft een overzicht van de acties die werden uitgevoerd voor alle maatregelen. Hierbij is het van belang dat de gegevens de hele looptijd van het eerste Plan in rekening nemen, maar dat is niet zo.
- *Het document Synthèse van gerealiseerde acties uit eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*. Dat document van enkele bladzijden illustreert, ook in de context van de consultatie van 2004, enkele gerealiseerde acties van het eerste Plan. Dat synthetisch overzicht haalt enkel succesverhalen aan, geen mislukkingen. Hierbij is opnieuw de link niet systematisch gelegd met de paragraaf van het eerste Plan die de maatregel bevat.

#### **4.4.2.2 Andere documenten**

Het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* wordt in dit document behandeld in 4.1.2 omdat behalve zijn bijdrage aan de monitoring, het ook de basis van het Plan legt. Andere interessante bronnen voor de analyse van het eerste Plan zijn:

- De adviezen, verslagen en jaarrapporten van de FRDO. Deze documenten zijn te raadplegen op de FRDO-website ([www.frdo.be](http://www.frdo.be)).
- Het Verslag van het Rekenhof getiteld *De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Dat verslag verscheen in juni 2005 na een eenmalige audit die het Rekenhof uitvoerde over de implementatie van de wet van 5 mei 1997.

- Parlementaire documenten zoals schriftelijke vragen, verslagen van debatten en commissievergaderingen, wetsvoorstellen en resoluties. Deze documenten zijn te raadplegen op de website van de kamer ([www.dekamer.be](http://www.dekamer.be)).
- De perscommuniqués van de regering. Deze documenten zijn te raadplegen op de website van het internationaal perscentrum ([www.presscenter.org](http://www.presscenter.org)).
- De Working papers van het Federaal Planbureau ter voorbereiding van dit Rapport zijn ook nuttig om de implementatie van de federale Plannen te volgen.

### **Informatie geselecteerd op basis van haar toegankelijkheid**

Toegankelijkheid is een belangrijk criterium om informatie te selecteren. Om analyses met een wetenschappelijk karakter te maken, is het immers noodzakelijk dat de gebruikte bronnen verifieerbaar zijn. De wet van openbaarheid van bestuur<sup>1</sup> beoogt een maximale toegang van iedereen tot bestuursdocumenten.

Toch wijst ze deze openbaarheid af wanneer ze, *“afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is”* (art. 6.2). Dat impliceert dat een reeks bronnen en bestaande gegevens niet beschikbaar zijn. Een voorbeeld daarvan situeert zich bij de kanselarij (de administratie van de Eerste Minister). Omdat zij een overzicht moet houden over het gevolg gegeven aan het Regeerakkoord, bestaan er bestanden met elementaire info over het totstandkomen van een maatregel. Deze bestanden zijn niet publiek toegankelijk.

## 4.4.3 Gebrek aan informatie

### **Beschikbare informatie voor 85 % van de maatregelen van het eerste Plan**

Het aantal maatregelen waarover er informatie te vinden is in de ledenrapporten vertegenwoordigt 85 % van het aantal federale maatregelen van het eerste Plan. In de praktijk wil dat zeggen dat voor 85 % maatregelen minstens één keer informatie over zijn implementatiestadium werd gevonden.

### **4.4.3.1 Hypotheses voor het gebrek aan informatie**

Er zijn een aantal hypothesen die het gebrek aan informatie kunnen verklaren:

- Een eerste hypothese is dat de manier waarop maatregelen in het eerste Plan werd geformuleerd, de realiteit van de overheidsdiensten niet genoeg weerspiegeld heeft. Deze realiteit kan in vier jaar ook veranderd zijn en dus niet meer overeenkomen met het Plan. De maatregelen kunnen daardoor zonder gevolg gebleven zijn.
- Een tweede hypothese is dat de beschouwde maatregelen geen gevolg hebben gekregen voor andere redenen. Zeer weinig ICDO-leden duiden aan dat maatregelen niet werd uitgevoerd. De maatregelen kunnen zonder informatie gebleven zijn in de plaats van dat vermeld werd dat ze (nog) niet uitgevoerd zijn. Het feit dat dit zelden expliciet wordt erkend, versterkt de relevantie van deze hypothese.

---

1. Belgisch Staatsblad, 1994.

- Een derde hypothese is dat de persoon die de gegevens moet samenbrengen, deze gegevens niet heeft gevonden of dat hij de tijd niet had om de informatie te zoeken over de maatregelen.
- Een vierde hypothese is dat de maatregelen van het Plan werd uitgevoerd maar dat daarover niet gerapporteerd werd.

De paragrafen 31702 tot 31707 van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* geven ook een aantal hypothesen die het gebrek aan informatie kunnen verklaren. Op te merken is dat het kader hier verschillend is, aangezien de volgende hypothesen binnen de uitvoering van het milieubeheer ontwikkeld zijn en niet binnen de rapportage van de ICDO.

*"31702. De federale overheidsdiensten zijn gestart met de uitvoering van een groot aantal acties uit het eerste Plan om op die manier een voorbeeldfunctie te vervullen en de overlast van hun activiteiten te beperken. De resultaten van de verschillende overheidsdiensten zijn echter zeer uitlopend en dit omwille van diverse redenen:*

- §31703. er is weinig of geen betrokkenheid en hiërarchische ondersteuning;*
- §31704. er is geen milieucoördinator aangeworven/aangewezen of slechts in een deeltijdse functie;*
- §31705. er is weinig of geen interne coördinatie terzake;*
- §31706. er zijn problemen om gegevens i.v.m. het jaarlijks verbruik van energie, water, papier en de hoeveelheid afval te registreren en te analyseren voor het ontwikkelen van eventueel noodzakelijke corrigerende maatregelen;*
- §31707. er is weinig intern zicht op het milieuzorgsysteem".*

#### **4.4.3.2 Information gaps: voorbeelden**

##### **Information gaps**

Naast het gebrek aan gegevens, zijn er ook een aantal onnauwkeurigheden. Die kunnen in twee categorieën verdeeld worden: ofwel betreft de gegeven informatie niet de maatregel van het Plan waarover ze geacht wordt te gaan, ofwel de is informatie over implementatie van de maatregel onvolledig.

- Er zijn een aantal maatregelen waarbij informatie gegeven wordt die niet overeenkomt met het object van de maatregel.  
Voorbeeld: over vier maatregelen wordt gerapporteerd met het feit dat er een sociaal label werd gecreëerd, terwijl maar twee maatregelen de ontwikkeling van dit label vragen, namelijk §145 *zal de regering een sociaal keurmerk definiëren* en §102 *zal België een sociaal keurmerk ontwikkelen*. De maatregelen waarvoor hetzelfde antwoord wordt gegeven is §116 *"De regering zal bij de consumenten, de producenten en de distributeurs de keurmerken bevorderen die de duurzame aard van de op de markt gebrachte producten aanduiden"*.
- Er zijn maatregelen die (gedeeltelijk) uitgevoerd werden en waar de ICDO-rapporten geen melding van maken. Daarbij is het mogelijk dat er partiële informatie gegeven wordt of dat er helemaal geen informatie gegeven wordt.  
Voorbeeld partiële informatie: §427 *Het verbod op de reclame en de bevordering van elektrische verwarming toepassen*. De beschikbare informatie luidt: *"Een voorontwerp van koninklijk besluit waarbij de*

*reclame voor het gebruik van elektrische verwarming wordt verboden, is door het Bestuur opgesteld en in november 2001 voor advies aan de federale Raad Duurzame ontwikkeling voorgelegd. Het Bestuur heeft nog geen informatie ontvangen over het gevolg dat aan dit dossier is gegeven*<sup>1</sup>. Daarbij ontstaat de indruk dat de FRDO haar advies nooit heeft uitgebracht. Dat advies bestaat echter wel: *Advies over een ontwerp-KB houdende een verbod op de publiciteit voor elektrische verwarming van 18 december 2001*<sup>2</sup>.

## 4.5 Besluiten

Een beleid inzake duurzame ontwikkeling is een cyclisch leerproces om de coherentie en doeltreffendheid van het beleid te verbeteren, geen vooraf uitgestippeld traject. Daarom bevat een strategie voor duurzame ontwikkeling instrumenten voor evaluatie en participatie en schenkt ze aandacht aan onzekerheden. Die kenmerken van een strategie voor duurzame ontwikkeling werden in dit deel in detail onderzocht, met als doel het functioneren van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling te verbeteren.

De verschillende activiteiten van de federale Strategie (rapportage, raadpleging, implementatie, monitoring) kunnen in zekere mate beschouwd worden als autonome deelprocessen. Maar wat hun timing ook is, ze beïnvloeden elkaar wederzijds. De efficiëntie van het cyclische leerproces als geheel kan vergroten als de interactie en de complementariteit tussen deze activiteiten verbetert. Voor een leerproces lijkt het dus noodzakelijk om een rationele en zinvolle aaneenschakeling te hebben tussen de verschillende deelprocessen van de federale Strategie. De evaluatie in dit deel toont dat de huidige aaneenschakeling verbeterd kan worden.

### **Participatie in de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling**

Het beginsel van participatie is in de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling vooral toegepast in de raadpleging van de bevolking en van de FRDO over het *Voorontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling*. De evaluatie die in dit Rapport gemaakt wordt, toont dat ondanks de inspanningen die geleverd werden om met de raadpleging van 2004 een groter publiek te bereiken dan in 2000 (zie 4.1.3), minder mensen reageerden. De oorzaak daarvan ligt bij zowel de tekst van het voorontwerp waarover geconsulteerd werd, de procedure als bij externe invloeden. Deze mogelijke oorzaken worden aangehaald:

- De bevolking had redenen om te twijfelen of hun inbreng wel enig belang zou hebben, vanwege de overlapping met het Regeerakkoord, sectorale plannen en maatregelen die al in implementatie waren.
- Vorm en inhoud waren ondanks grotere inspanningen, nog steeds niet aangepast aan een groot publiek.
- Een beleid inzake duurzame ontwikkeling leidt tot meer coherentie maar boekt weinig opzienbarende successen, waardoor het publiek weinig gemotiveerd wordt tot participatie erin.
- De bevolking had onvoldoende informatie over het gevolg dat gegeven werd aan het eerste Plan.

---

1. ICDO, 2004b.  
2. FRDO, 2001.

- De benadering die de overheid koos om bepaalde doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging te betrekken en te mobiliseren was onduidelijk.

De aanpassing van het voorontwerp van het tweede Plan om te komen tot het uiteindelijke Plan resulteerde in: een derde maatregelen meer, een ingrijpende wijziging van de structuur en meer aandacht voor de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling. Een deel van die wijzigingen zijn te wijten aan de politieke negociatie over het Plan en een deel is te danken aan de inbreng van de bevolking en de adviesraden.

### **Leerprocessen in de federale strategie voor duurzame ontwikkeling**

Ondanks de moeilijkheid om federale Rapporten en Plannen goed op elkaar te laten aansluiten, zijn er sinds de goedkeuring van de wet over duurzame ontwikkeling in 1997 toch belangrijke leerprocessen doorlopen bij de implementatie ervan. Zo werd de rapportage van de ICDO-leden over de implementatie van het Plan aangepast zodat het leveren van nuttige informatie een haalbare kaart zou zijn. Een tweetal aanvullingen aan die rapportage zijn echter noodzakelijk:

- Wie wil weten welke maatregelen van het Plan uitgevoerd werden, moet een puzzel oplossen die bestaat uit ledenrapporten van verschillende jaren. Dat kan tot misverstanden leiden. De ICDO-rapportage zou daarom een geconsolideerd beeld moeten geven van het gevolg dat gegeven werd aan de Plannen.
- Wanneer maatregelen niet uitgevoerd werden, werd daarover zelden gerapporteerd in de ICDO-ledenrapporten. Onuitgevoerde maatregelen zijn gekenmerkt door een gebrek aan informatie terwijl ze duidelijk gerapporteerd dienen te worden als "niet uitgevoerd".

### **Belang voor het beleid van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling**

Wat de actoren betreft die instaan voor de implementatie van het Plan, de regering en het parlement, blijkt dat zij recent meer aandacht hebben voor duurzame ontwikkeling. Die aandacht is echter niet toegespitst op de federale Strategie. De politiek verantwoordelijken hebben (nog) niet de neiging om spontaan maatregelen voor duurzame ontwikkeling voor te stellen die onderling samenhangen en passen in een Strategie voor duurzame ontwikkeling. Met de oprichting van de POD-DO en de cellen voor duurzame ontwikkeling geeft de regering wel een extra impuls aan de implementatie van deze Strategie. Het is echter noodzakelijk dat de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een duidelijke meerwaarde heeft voor het federale beleid.

### **Toekomstperspectief voor een federale strategie voor duurzame ontwikkeling**

Opdat de planning in de context van het beleid voor duurzame ontwikkeling een meerwaarde zou bieden aan het federale beleid, dienen de Plannen inzake duurzame ontwikkeling de sectorale plannen met elkaar te verbinden en leemtes tussen deze plannen op te vullen. Om te vermijden dat een *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* niet meer dan een verzameling wordt van maatregelen die uit andere plannen en verklaringen afkomstig zijn en die voor maatregelen voor duurzame ontwikkeling kunnen doorgaan, kan het:

- Doelstellingen vastleggen die gemeenschappelijk zijn voor verschillende sectorale plannen.
- Maatregelen afkondigen die de leemtes in het sectorale beleid opvullen om tot een duurzame ontwikkeling te komen.
- De coördinatiemechanismen in het leven roepen die nodig zijn om sectorale planningsprocessen of strategieën beter op elkaar af te stemmen.

De federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling kunnen bijdragen tot de verbetering van toekomstige Plannen door meer te focussen op noodzaken in de genoemde punten. In de eerste twee Plannen werd al op een zinvolle manier verwezen naar andere plannen, hoewel de Plannen voor duurzame ontwikkeling de sectorale plannen nog niet met elkaar in verband brengen (zie 3.3.4). De ICDO had in 2003 en 2004 al verschillende discussies over hoe planningsprocessen in verschillende beleidsdomeinen op elkaar kunnen inspelen. De TFDO leverde haar bijdrage tot dat debat met de Structuurnota voor het voorontwerp van 2004. In de toekomst moet er meer gezocht worden naar synergieën en complementariteit tussen plannen en herhaling van al genomen maatregelen moet vermeden worden. Daarover dienen de actoren van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een meer gezamenlijke visie te ontwikkelen.

Toekomstverkennd onderzoek zal een belangrijk deel van het vierde federale Rapport uitmaken. Zij staan toe om de hoofdlijnen van de verschillende mogelijke scenario's die als basis van het derde Plan kunnen dienen uit te zetten.





## Mogelijke transformaties in de levensomstandigheden

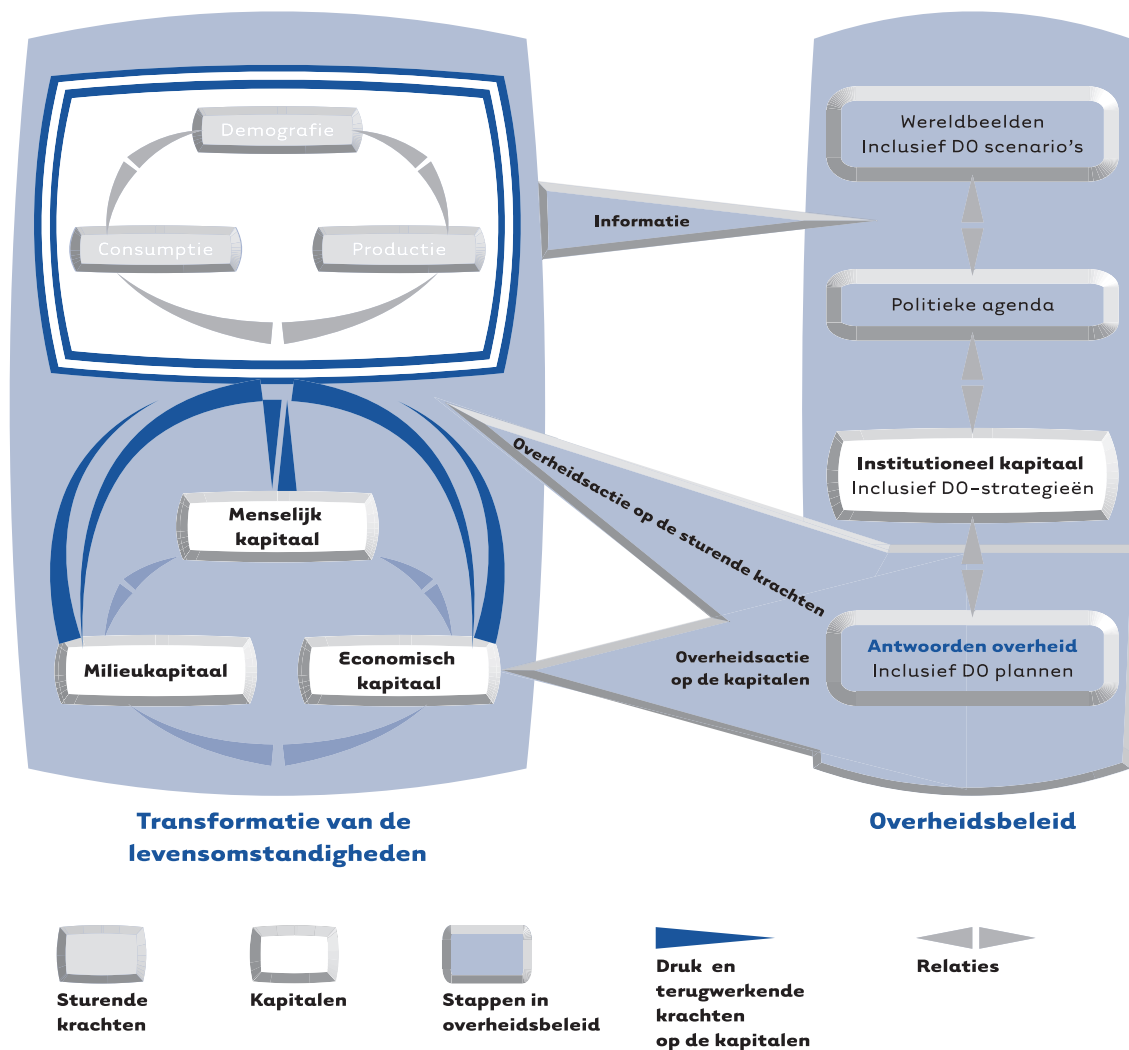
De doelstelling van deel 5 van het Rapport is een methode te presenteren om scenario's inzake duurzame ontwikkeling uit te tekenen en om te starten met de constructie ervan. Met eerste bouwstenen (visies inzake duurzame ontwikkeling, doelstellingen voor 2050 en acties om zulke doelstellingen te bereiken) wordt er aangetoond hoe die methode kan worden toegepast en hoe hiermee scenario's voor duurzame ontwikkeling kunnen worden uitgezet. Ze zal toegepast worden en de resultaten zullen verschijnen in het vierde federaal Rapport.

De in deel 5 bijeengebrachte bouwstenen hebben betrekking op de evolutie van de levensomstandigheden, waaronder de twintig domeinen van druk. Deel 2 verduidelijkt de actuele tendensen daarin. Het toont aan dat deze evolutie een duurzame ontwikkeling kan verhinderen. De voorgestelde doelstellingen en acties beogen deze domeinen van druk te veranderen om de voorwaarden van een duurzame ontwikkeling samen te brengen. Zes onder hen worden bij wijze van voorbeeld behandeld.

Die bouwstenen mogen niet verward worden met beëindigde en uitgewerkte scenario's van duurzame ontwikkeling. Maar ze dragen bij tot de toekomstige uitwerking ervan en een oproep voor andere bijdragen. Vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling, zou het geheel van al deze bijdragen het democratische debat over de toekomstvisies zowel in het parlement als in de adviesraden kunnen verrijken. Die participatie zou geleidelijk de coherentie en de aanvaarding van deze bijdragen kunnen verbeteren. Deze aanbeveling wordt verder uitgewerkt aan het einde van deel 6 van dit Rapport.

De voorgestelde toekomstverkenning volgt de methode van "backcasting". Die wordt uitgelegd in hoofdstuk 5.1. Die methode veronderstelt een visie over de wereld die komen gaat. Zo'n visie wordt beschreven in 5.2, op basis van internationale doelstellingen en van verschillende verbintenissen die de internationale gemeenschap aannam op het vlak van ontwikkeling in het algemeen en duurzame ontwikkeling in het bijzonder. Het hoofdstuk 5.3 verzamelt het eerste materiaal over de doelstellingen voor 2050 en de acties in de domeinen voor de in deel 2 geïdentificeerde soorten druk. Alle soorten druk worden behandeld met de werkwijze voorgesteld in deel 5. Zes ervan worden diepgaander behandeld. Andere worden eenvoudigweg vermeld en geïllustreerd. De voorgestelde acties begogen een reeks actuele tendensen te veranderen, zodat de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling worden verenigd. Hoofdstuk 5.4 synthetiseert de verbanden tussen de doelstellingen en acties voorgesteld in dit deel 5. Die synthese laat de noodzaak zien van een geïntegreerde aanpak om de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling te versnellen.

**FIGUUR 40 - TransGovern-model: mogelijke transformaties in de levensomstandigheden**



Tal van verscheiden modellen kunnen voor een backcasting worden gebruikt. Het model in deel 5 van dit Rapport is het TransGovern-model, dat uitgelegd is in deel 1 en getest in deel 2. Het TransGovern-model helpt ook om voor te stellen wat een beleid inzake duurzame ontwikkeling op heel lange termijn zou kunnen zijn. Dat beleid, gericht op de sturende krachten in de demografie, de consumptie en de productie, zou pogen zo vroeg mogelijk tussen te komen in de keten van oorzakelijke verbanden om veeleer de oorzaken dan de gevolgen te corrigeren en aldus tot duurzame oplossingen te komen. Bovenvermelde grafiek toont echter aan dat het TransGovern-model niet alleen acties suggereert voor elk van de sturende krachten. Het stelt ook acties voor op het vlak van de kapitalen die onder druk staan en zelfs acties die rechtstreeks betrekking hebben op de druk zelf.

## 5.1 De backcasting-methode

Backcasting is een methode voor toekomstverkenning die te nemen beleidsmaatregelen omschrijft om een gewenste wereld op lange termijn te realiseren. Met die methode kunnen toekomstbeelden worden uitgetekend die belangrijke veranderingen aanbrengen in de huidige trends<sup>1</sup>. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de methode (5.1.1) en geeft vervolgens voorbeelden van de toepassingsmogelijkheden (5.1.2). Ten slotte presenteert dit hoofdstuk de eerste bouwstenen om deze methode toe te passen. Dat zijn een reeks doelstellingen en beleidsmaatregelen (5.1.3).

### 5.1.1 Omschrijving van de methode

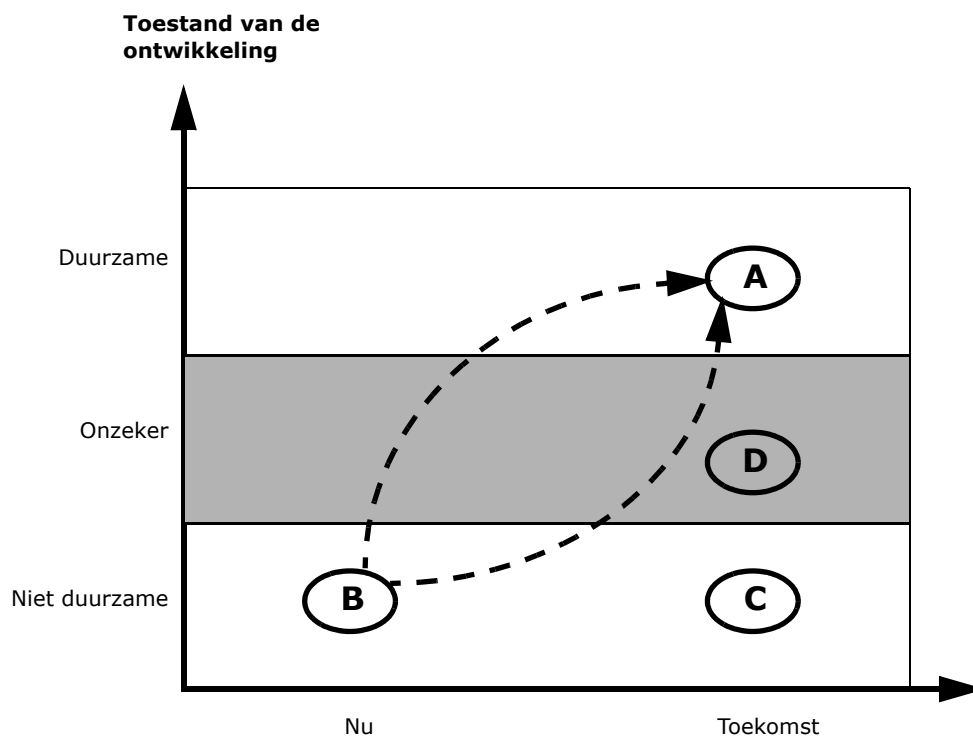
In "backcasting" zit het woord "back", want na toekomstbeelden uitgedacht te hebben en na ze te hebben gekarakteriseerd met preciezere langetermijndoelstellingen, zoekt deze methode in de voorgeschiedenis ervan de middelen om ze te bereiken. Elk toekomstbeeld kan een serie verschillende ontwikkelings-toestanden omvatten. Die gewenste toestanden van de wereld op lange termijn worden dus niet geëxtrapoleerd uit evoluties van de huidige toestand (wat aanleunt bij de notie van forecasting). Het referentiepunt van backcasting waarop de toepassing van deze methode start, bevindt zich in de toekomst en niet in het heden<sup>2</sup>.

Vooruitzichtenstudies houden uiteraard rekening met de genomen of te voorziene beleidsmaatregelen door hun effecten op te nemen in de evoluties van de drie kapitalen. Maar voor de benaderingswijze zijn die uitgevoerde of voorziene beleidsmaatregelen zijn exogene informatie. Toch is informatie uit projecties erg belangrijk. Ze toont aan of de wereld al dan niet in de gewenste richting evolueert, namelijk in de richting van een duurzame ontwikkeling, en vormt aldus een waarschuwingssignaal. Indien de evolutie niet naar een duurzame ontwikkeling leidt, kan informatie uit projecties een reactie teweegbrengen.

Hoewel, indien beleidsmaatregelen op heel lange termijn of heel belangrijke structurele veranderingen overwogen worden, laat een verkenning op basis van projecties niet altijd toe beleidsmaatregelen te identificeren die voldoende ambitieus zijn. Terwijl vooruitzichtenstudies de vraag stellen "Waar gaan we naartoe?", komen bij backcasting eerder vragen aan bod in de stijl van: "Waar willen we naartoe?" en zelfs indien er belangrijke veranderingen zijn in de levensstijl en activiteiten, "Hoe bereiken we dat?". De beleidsantwoorden staan dus centraal in de benadering van backcasting en ze worden erkend als het belangrijkste resultaat. Om die reden wordt backcasting beschouwd als een voluntaristische benadering van de verandering van de maatschappij.

---

1. Hoyer e.a., 2000: 630.  
2. EEA, 2000.

**FIGUUR 41 - Illustratie van de backcasting benadering**

Bron: gebaseerd op Steen e.a., 1994.

Figuur 41 geeft een voorbeeld van een backcasting-benadering en van verschillende visies op ontwikkeling. De verticale as toont aan of de wereld zich wel (bovenaan de grafiek) of niet (onderaan de grafiek) in een toestand van duurzame ontwikkeling bevindt. De tussenliggende grijze zone geeft de onzekere situaties weer. Deze figuur verzamelt in het bovenste deel de toestanden van de wereld die overeenstemmen met een visie van duurzame ontwikkeling.

- Punt A is één van de toestanden van de wereld die overeenstemt met het beeld van een wereld die zich duurzaam ontwikkelt. De toepassing van beginselen en de verwezenlijking van doelstellingen van duurzame ontwikkeling komen overeen met meer dan één toestand van de wereld. Om de grafiek te vereenvoudigen, wordt er één toestand van de wereld weergegeven die verenigbaar is met een duurzame ontwikkeling.
- Punt B geeft de huidige toestand van wereld weer (waarvan deel 2 van dit rapport toonde dat die niet overeenkomt met een duurzame ontwikkeling.)
- De punten C en D geven mogelijke evoluties van de huidige toestand weer bij ongewijzigd beleid. Deel 2 van dit rapport toont aan dat die evoluties zware problemen en onomkeerbare risico's met zich meebrengen en dus een duurzame ontwikkeling in de weg staan. De toestand van wereld C en D bevinden zich dus in de onderste zone of in de "onzekerheidszone".
- De pijlen die de huidige toestand (punt B) verbinden met de gewenste toestand (punt A) stellen verschillende mogelijke wegen voor om een duurzame ontwikkeling te bereiken. Deze wegen om van punt B naar punt A te gaan komen overeen met verschillende scenario's.

Gezien de functie van dit rapport, wordt hier een wereldbeeld van duurzame ontwikkeling voorgesteld met een reeks doelstellingen die de internationale gemeenschap al goedkeurde. Backcasting houdt in dat vooreerst dat beeld wordt vertaald in verschillende kenmerken van het ontwikkelingsstadium van de wereld, bijvoorbeeld in het jaar 2050. Vervolgens stippelt het de wegen uit die kunnen leiden tot de verwezenlijking van die toekomstige toestand, vertrekkende van de huidige toestand van de wereld. Deze wegen zijn gebaseerd op een discussie van de te nemen beleidsmaatregelen om deze toekomstige toestand te bereiken.

Dit zijn de belangrijkste redenen om de backcasting-methode te gebruiken bij onderzoek van problematieken zoals die van duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>:

- De uit te voeren veranderingen zijn systeemwijzigingen.
- Er wordt in een langetermijncontext gedacht, waardoor de factor tijd toelaat om de tendensveranderingen mogelijk te maken.
- De te analyseren problemen zijn complex.
- De omvangrijke externe kosten worden onvoldoende spontaan geïnternaliseerd.
- De actuele tendensen leiden tot groter wordende moeilijkheden.

De benadering van backcasting kan dienen om met alle deelnemende partijen een dialoog over de toekomst aan te gaan. Die zou starten met debat over de doelstellingen rond de kapitaalvoorraden en over de noodzakelijke structurele veranderingen om die doelstellingen te halen. Tijdens die dialoog kunnen ook de gevolgen van zulke veranderingen aangekaart worden, zo ook de manier waarop de verschillende betrokken actoren zouden worden opgeroepen om hiertoe bij te dragen. Zo'n dialoog maakt noodzakelijk deel uit van het leerproces (door het participatiebeginsel toe te passen) dat leidt tot een duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>.

### 5.1.2 Voorbeelden van de toepassing van backcasting

De eerste studies die op backcasting gebaseerd zijn, verschenen in de jaren '70. Ze werden toen als planningsinstrumenten voor energie gebruikt. Ze hadden tot doel de haalbaarheid en de impact van verschillende wenselijke scenario's te analyseren.

Sinds de jaren '90 werden er diverse gelijkaardige studies gemaakt om de validiteit te testen van scenario's voor duurzame ontwikkeling, vooral in de transport- en energiesector, maar ook voor consumptiepatronen<sup>3</sup> en waterbeheer<sup>4</sup>:

- Op transportvlak bracht het project Environmentally Sustainable Transport beleidsmakers en experts van verschillende landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) samen van 1994 tot 2002. Eerst gaven de deelnemers een omschrijving van een transportsysteem waarin duurzame ontwikkeling vervat is en werk-

1. Dreborg, 1996: 816.

2. Vergragt e.a., 2004.

3. Vergragt, 1998.

4. Robinson, 2003.

ten ze een scenario *business as usual* uit. Vervolgens omschreven ze doelstellingen van duurzame ontwikkeling voor transport. Op basis van een onderzoek van de verschillende bestaande beleidsinstrumenten, formuleerden de deelnemers aan het project vervolgens aanbevelingen om een transportsysteem op te zetten dat verenigbaar is met duurzame ontwikkeling.

- Het Tyndall-centrum, dat klimaatsveranderingen onderzoekt, gebruikte in 2004 ook een backcasting<sup>1, 2</sup> om voor het Verenigd Koninkrijk enkele transportsenario's te analyseren die verenigbaar zijn met de doelstellingen voor emissiereducties van broeikasgassen (zie 5.3.3.3). Na het vastleggen van de doelstellingen tot vermindering van de broeikasgasemissies door de sector van het personenvervoer over de weg, wordt in de studie een evaluatie gemaakt van emissiereducties die dankzij de technologie mogelijk zijn in drie tegengestelde scenario's van technologische vooruitgang. Vervolgens gaat de studie de verminderingen van het aantal afgelegde kilometers na om de gewenste emissiereducties te realiseren en om de maatregelen te vinden die ingezet moeten worden om dat alles te bereiken.
- Het project *Climate Options for the Long Term* gebruikte in 2002 de backcasting-methode om aanbevelingen te formuleren over beleidsmaatregelen voor het beheer van klimaatveranderingen in Nederland<sup>3</sup>. Het ging om een participatief project waarbij het wetenschappelijk team, ter voorbereiding van de Nationale Dialoog, wereldbeelden uitwerkte, die als vertrekpunt moesten dienen voor die dialoog.

Er bestaan ook scenario's die niet van toepassing zijn op een bepaalde sector, maar wel op het volledige transversale proces dat tot duurzame ontwikkeling leidt. Zo stellen bijvoorbeeld twee studies van de Global Scenario Group, twee scenario's voor die op de backcasting-benadering gebaseerd zijn en die verschillende hefboomen in werking stellen om een verandering in gang te zetten.<sup>4</sup>

Backcasting wordt ook in de bedrijfswereld toegepast. Bedrijven zoals Ikea en Scandic Hotels gebruiken bijvoorbeeld de *Natural Step*<sup>5</sup> om hun activiteiten strategisch te plannen vanuit een perspectief dat dichterbij ligt bij een duurzame ontwikkeling. Die methode doet een beroep op participatie en brainstorming. Zo kunnen deze organisaties op nieuwe ideeën komen die hen helpen uit te groeien tot ondernemingen die duurzame ontwikkeling integreren.

Ten slotte bevindt backcasting zich in het verlengde van andere benaderingen zoals het *Constructive Technology Assessment* (leren nadenken over de impact van een technologie vanaf de eerste stadia van zijn ontwikkeling) en participatieve benaderingen die begrippen gebruiken zoals het *Transition Management*<sup>6</sup>. In *Transition Management* blijven de doelstellingen flexibel tijdens het volledige proces en de nadruk ligt meer op het sturen van sociale veranderingen. Dat soort management legt de nadruk op de ontwikkeling van langetermijnvisies, de verkenning van overgangswegen, het formuleren van intermediaire doelstellingen en de ervaring inzake transitie<sup>7</sup>.

---

1. Bristow e.a., 2004.  
2. Tight e.a., 2005.  
3. Tuinstra e.a., 2002.  
4. Raskin e.a., 2002.  
5. Holmberg, 1996.  
6. Vergragt e.a., 2004.  
7. Rotmans e.a., 2001; Rotmans, 2003.

### 5.1.3 Backcasting van scenario's van duurzame ontwikkeling

De toepassing van backcasting die in dit derde federale rapport wordt voorgesteld voor de uitwerking van scenario's van duurzame ontwikkeling omvat drie stadia:

- Het omschrijven van een wereldbeeld dat verenigbaar is met de verbintenissen over duurzame ontwikkeling die de internationale gemeenschap genomen heeft (hoofdstuk 5.2).
- Het omschrijven van doelstellingen of targets voor het jaar 2050 en acties die kunnen leiden tot een toestand van de wereld die verenigbaar is met die visie (hoofdstuk 5.3).
- Een synthese maken van de voorgestelde scenario-elementen om tot een duurzame ontwikkeling te komen (hoofdstuk 5.4).

Deel 2 van dit rapport legt een bijzondere nadruk op een beperkt aantal spanningen. De voorgestelde acties in deel 5 zijn dus gericht op domeinen waarin die spanningen werkzaam zijn en waarin de actuele trends niet leiden tot een duurzame ontwikkeling. Het zijn elementen waarop een scenario voor duurzame ontwikkeling kan worden gebouwd.

## 5.2 Beeld van een wereld die zich duurzaam ontwikkelt

Dit hoofdstuk<sup>1</sup> toont de eerste fase van de toepassing van de backcasting-methode: de beschrijving van een wereldbeeld dat overeenstemt met duurzame ontwikkeling. Dat beeld bestaat uit een reeks verbintenissen en andere multilaterale beloften ter verbetering van de toekomstige levensomstandigheden van de internationale gemeenschap. Het ambitieuze en langetermijnkarakter ervan maakt ze tot nuttige bouwstenen voor de toepassing van de backcasting-methode.

### **Een beeld dat steunt op DDO's voor de drie kapitalen**

Dit hoofdstuk start in 5.2.1 met een samenvatting van de grote multilaterale verbintenissen inzake ontwikkeling, die geleidelijk in akkoorden over duurzame ontwikkeling opgenomen werden. Een goed deel ervan bevatten doelstellingen die duidelijk het menselijke kapitaal aangaan. Die worden voorgesteld in tabel 19 in 5.2.2. Die vat samen wat die visie op een duurzame ontwikkeling op het menselijke vlak inhoudt. Een aantal van die doelstellingen uit 5.2.1 hebben meer precies betrekking op de ecologische en economische kapitalen van ontwikkeling. Ze worden samengevat in respectievelijk 5.2.3 en 5.2.4.

### **Een beeld, en geen scenario van duurzame ontwikkeling**

Dat beeld berust op doelstellingen inzake ontwikkeling en doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (DDO's) die de internationale gemeenschap erkende sinds de oprichting van de Verenigde Naties (VN). Die doelstellingen vormen een gemeenschappelijk kader voor de omschrijving van nauwkeurigere nationale of internationale doelstellingen of acties, ook al wordt toegegeven dat de samenhang ervan soms te wensen overlaat.

1. Dit hoofdstuk 5.2 onderging een kritische herlezing door prof. Marc Pallemarts, doctor in het recht, licentiaat in politieke wetenschappen, lesgever aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Brussel. De auteurs van het Rapport danken hem voor zijn adviezen. De verantwoordelijkheid voor eventuele fouten blijft die van de auteurs.

Voor bepaalde domeinen is dat beeld duidelijk, terwijl het voor andere domeinen heel vaag of onuitgesproken is, en zelfs tegenstrijdigheden bevat. Het is bijgevolg te vaag om op zichzelf een beleidsscenario inzake duurzame ontwikkeling te vormen. Het in dit hoofdstuk beschreven beeld is dus verenigbaar met meer dan één bepaalde toestand van de wereld in 2050, zoals die beschreven wordt in het volgende hoofdstuk.

### **DDO's die met name MDO's omvatten**

Die DDO's omvatten niet alleen de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en andere verbintenissen uit de verdragen over klimaatverandering en biologische diversiteit die onder andere werden goedgekeurd te Rio, Rio+5, Rio+10. Ze omvatten ook doelstellingen inzake sociale en economische ontwikkeling, waaronder onder meer de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO's).

Bepaalde van die DDO's en verdragen hebben momenteel veeleer betrekking op de ontwikkelingslanden en andere, zij het op een andere manier, op de ontwikkelde landen. Ze vallen evenwel allemaal onder de verantwoordelijkheid van alle landen. Hoewel ze vaak worden bekritiseerd, in naam van het cultureel relativisme, omdat ze de cultuurverschillen tussen volkeren<sup>1</sup> zouden onderschatten, zijn ze toch universeel. De goedkeuring ervan door de staatshoofden en de regeringsleiders gebeurt vaak in de vorm van verklaringen over de fundamentele vrijheden en verplichtingen van de mens.

### **Een wereldbeeld om de toekomstige generaties te beschermen**

Deze wereldvisie beschreven in het derde federaal Rapport sluit aan bij de wereldvisies die uitgewerkt werden in het tweede federaal Rapport, aangezien de verklaringen van de wereldleiders antwoorden op risico's waaraan de internationale gemeenschap blootstaat. Ze schetst een perspectief dat de toekomstige generaties moet beschermen tegen verschillende plagen, onder meer door gunstige omstandigheden te creëren voor economische en sociale vooruitgang.

Dat beeld is meervoudig, net zoals in het tweede federaal Rapport. Meervoudig, omdat het erkent dat er verschillende percepties bestaan van risico's die wegen op de toekomst van het menselijke, economische en milieukapitaal<sup>2</sup> en dat die verschillende risicopercepties ook aanleiding geven tot verschillende opvattingen hoe de relaties tussen die kapitalen kunnen worden verbeterd.

Het is hier niet de bedoeling de onderlinge samenhang van al die verbintenissen beschreven in de punten 5.2.1 tot 5.2.4 te bevestigen of te betwisten. Er wordt enkel getracht een wereldbeeld te schetsen met doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling die de internationale gemeenschap reeds aannam. Deze DDO's zijn een zo realistisch mogelijke referentie en laten toe de backcasting-methode toe te passen op basis van een expliciete politieke wil. Het gaat immers over een sokkel van internationale politieke verbintenissen die alle politieke leiders van de planeet echt onderschreven.

---

1. Zie over dat debat: Alston, 1985: 51-65.  
2. TFDO, 2002: 147.



## 5.2.1 De doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de internationale gemeenschap

### Een beeld van duurzame ontwikkeling

Het beeld dat de internationale gemeenschap nastreeft op het vlak van duurzame ontwikkeling, werd slechts langzaam verwoord in een reeks van basisdocumenten die grotendeels verankerd zijn in het *vn-Handvest*, dat in juni 1945 werd ondertekend in San Francisco, en in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (UVRM), die in december 1948 in Parijs werd aangenomen, en in de *Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling* van juni 1992.

Dankzij dat beeld werd in de loop van de 20ste eeuw het pad geëffend naar duurzame ontwikkeling. Daarom wordt het in dit rapport gebruikt als referentiekader, samen met de hierna beschreven stappen die werden ondernomen in de context van de *Millenniumverklaring* van 2000, de *Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling* van 2002 en de definitie van de *Millenniumdoelstellingen* van 2003 (bevestigd in 2005). Dat kader met verbintenissen op mondiaal vlak is samengevat in de tabellen van dit hoofdstuk 5.2. De sociale, milieu en economische component zijn geanalyseerd in de drie secties 5.2.2 tot 5.2.4.

**Tabel 18 - Drie wereldwijd erkende verbintenissen over mensenrechten en ontwikkeling**

Naast de beloften van Rio (1992) en Johannesburg (2002), waarnaar verwezen wordt in punt 1.6 van dit rapport (Rio kwam ook gedetailleerd aan bod in andere publicaties<sup>a</sup>), wordt hier bijzondere aandacht besteed aan drie verbintenissen die de internationale gemeenschap erkent. Ze vormen de basis voor de reeks van overzichtstabellen en illustreren in de volgende punten waaruit het wereldbeeld bestaat waarop de backcasting van duurzame ontwikkeling van toepassing is:

- De *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*<sup>b</sup> waarin, in 1948, de fundamentele rechten van de gehele "menselijke familie" in dertig artikelen werden vastgelegd.
- De *Millenniumverklaring*<sup>c</sup> waarin, in september 2000, aanzienlijke en duurzame inspanningen werden geleverd opdat de mondialisering iedereen ten goede zou komen en waarin erkend werd dat er politieke beslissingen nodig zijn op wereldschaal.
- Het *beleidsplan* van de vn-secretaris-generaal dat, in 2003, de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO's) heeft vastgelegd en waarin het ontwerp van de *Millenniumverklaring*, dat in 2005 werd bevestigd, in de vorm van cijfers en streefdoelen werd voorgesteld.

a. TFDO, 1999, TFDO, 2002 en Gouzée e.a., 1999.

b. UVRM, 1948.

c. UN, 2000.

### Verbintenis over de rechten van de mens (1948)

In het vn-Handvest hebben de staten zich ertoe verbonden *de universele eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst*, te waarborgen. In de UVRM is dat ideaal nauwkeuriger omschreven door verbintenissen over *voortuitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, om deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen*.

Vele verdragen hebben die noties geleidelijk aan bindend gemaakt op juridisch vlak. Het gaat onder meer om het *Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie* (1965), het *Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten* (1966), het *Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten* (1966), het *Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen* (1979), het *Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing* (1984) en het *Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (1989). Hoewel een aantal van de conventies

van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) vóór 1948 werd aangenomen, worden ze hier toch vermeld. Ze hebben immers betrekking op de rechten van de werkgever en de werknemer.

### **Verbintenis over de levensomstandigheden van alle bevolkingsgroepen (2000)**

Dat die rechten en vrijheden nog lang niet universeel worden toegepast, verandert niets aan het belang van deze verbintenis. Een halve eeuw later heeft de noodzaak om de essentiële levensomstandigheden van alle bevolkingsgroepen beter te omschrijven, de internationale gemeenschap ertoe aangezet meer concreet te zijn en een grotere zichtbaarheid te geven aan haar wereldbeeld in de 21ste eeuw. Daarom heeft ze in de *Millenniumverklaring* politieke doelstellingen vastgelegd in zes domeinen: vrede, ontwikkeling, leefmilieu, de rechten van de mens, democratie en bestuur, net als de bijzondere behoeften van Afrika en de versterking van de VN.

### **Doelstellingen, streefdoelen en indicatoren**

Een deel van de *Millenniumverklaring* werd vervolgens vertaald in acht meetbare doelstellingen, de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO) genoemd. In die doelstellingen krijgt het begrip welzijn systematisch een concrete vorm en wordt welzijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het nieuwe millennium, dat wordt gekenmerkt door een steeds snellere mondialisering:

- MDO 1: extreme armoede en honger uitroeien.
- MDO 2: basisonderwijs wereldwijd toegankelijk maken voor iedereen.
- MDO 3: gendergelijkheid bevorderen door vrouwen autonomer te maken.
- MDO 4: kindersterfte verminderen.
- MDO 5: gezondheid van jonge moeders verbeteren.
- MDO 6: strijd leveren tegen HIV/AIDS, malaria en andere ziekten.
- MDO 7: actief werken aan een duurzaam milieu.
- MDO 8: werken aan een internationaal partnerschap voor ontwikkeling.

Om die doelstellingen nog concreter te maken, heeft het VN-secretariaat ze onderverdeeld in 18 streefdoelen en 48 indicatoren.<sup>1</sup> Het is de eerste maal dat er op wereldvlak een initiatief van die draagwijdte wordt genomen. Hierdoor heeft de strijd voor betere levensvoorwaarden een nieuw elan gekregen. De MDO's worden echter bekritiseerd omdat ze, behalve ontwikkeling, grotendeels voorbijgaan aan de andere domeinen van de *Millenniumverklaring*, namelijk de milieudoelstellingen inzake energie en over de verandering van productie- en consumptiewijzen. Ze verengen het wereldbeeld tot ontwikkelingssamenwerking en het risico bestaat dat ze de criteria van de donorlanden bevoordelen, veeleer dan de participatie en de prioriteiten van de betrokken bevolking<sup>2</sup>.

### **Basiscapaciteiten en -voorwaarden voor menselijke ontwikkeling**

Een andere kritiek op de MDO's zou het gebrek aan een integratiekader kunnen zijn dat toelaat hen te classificeren. Het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP)<sup>3</sup> heeft hier in 2003 een poging toe gedaan door deze doelstellingen over de levensvoorwaarden in volgende twee categorieën te rangschikken.

- De eerste categorie van MDO's *Basiscapaciteiten voor menselijke ontwikkeling* heeft vooral betrekking op het menselijke kapitaal (MDO 1 tot MDO 6). Ze heeft betrekking op de capaciteiten die de bevolking moet

---

1. Die specifieke streefdoelen en indicatoren worden voorgesteld in de tabellen in dit hoofdstuk.  
2. UNDP, 2003.  
3. UNDP, 2003: 28.

verwerven om armoede uit te roeien en om een solide basis te leggen voor ontwikkeling, zoals blijkt in deel 5.2.1 van dit hoofdstuk. In dat deel worden de meeste sociale MDO's geplaatst in het historisch perspectief van de UVRM en de basiscapaciteiten voor duurzame ontwikkeling. Ze toont ook dat die MDO's opnieuw werden bevestigd en vaak nauwkeuriger werden geformuleerd in het *Implementatieplan* van Johannesburg.

- De tweede categorie van MDO's *Basisvoorwaarden voor menselijke ontwikkeling* hebben niet alleen betrekking op het menselijke kapitaal in al zijn maatschappelijke aspecten, maar ook op het ecologische (MDO 7) en economische kapitaal (MDO 8). In 5.2.2 wordt getoond dat die *basisvoorwaarden voor menselijke ontwikkeling* ruimer geformuleerd werden in het *Implementatieplan* van Johannesburg dan in MDO 7. In 5.2.4 wordt de doelstelling inzake de wijziging van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen, die werd goedgekeurd te Rio (1992) en versterkt te Johannesburg, in de mate van het mogelijke ingepast in MDO 8, namelijk een internationaal partnerschap voor ontwikkeling.

### **De MDO's in het Plan van Johannesburg**

Het is in het algemeen niet geweten dat in september 2002 het *Implementatieplan* van Johannesburg de MDO's en een groot aantal meer specifieke sociale, ecologische en economische DDO's heeft verzameld en deze heeft geïntegreerd in een perspectief van duurzame ontwikkeling. Daarom komt dat *Plan* in de middenkolom van de overzichtstabellen die in de volgende drie punten wordt voorgesteld. Naast de drie "essentiële" doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (uitgelegd in hoofdstuk 1.6 van dit Rapport), herhaalt het *Implementatieplan*<sup>1</sup> dat een dergelijke benadering van ontwikkeling gebaseerd moet zijn op de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, met inbegrip van het recht op ontwikkeling en de eerbiediging van de culturele verscheidenheid<sup>2</sup>. Het bevat bovendien sociale doelstellingen en een groot aantal ecologische en economische voorwaarden die levensnoodzakelijk zijn voor de huidige en toekomstige generaties. Aldus past dit plan een complexer wereldbeeld toe dan de akkoorden die apart betrekking hebben op milieu, op ontwikkeling of louter op bepaalde sectoren

## 5.2.2 Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en menselijk kapitaal

De doelstelling van de uitbanning van armoede is de eerste van de drie essentiële DDO's omschreven in Johannesburg (zie hoofdstuk 1.6). De kans dat dit gerealiseerd wordt gedurende een bepaalde periode hangt af van de oorspronkelijke levensomstandigheden, zoals vermeld in deel 1 van het rapport. Maar ze hangen ook af van het proces van sociale inclusie dat toelaat om aansluiting te vinden bij de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving<sup>3</sup>.

---

1. In een tekst van de Wereldtop+5 over Duurzame Ontwikkeling werd dit al vermeld. "...respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development...are also an essential part of the necessary foundations for the realization of social and people-centred sustainable development". UN, 1997: §23.

2. *Respect for human rights and fundamental freedoms, including the right to development, as well as respect for cultural diversity, are essential for achieving sustainable development and ensuring that sustainable development benefits all*". UN, 2002: §5.

3. TFDO, 1999: 44.

**Een individuele  
"capaciteit" is de reële  
mogelijkheid om het  
potentieel te  
realiseren**

Deze processen van sociale inclusie zijn niet altijd toegankelijk voor personen die geboren zijn in een situatie van armoede of die arm zijn geworden. Wanneer problemen van overleven en van strijd tegen absolute armoede zich stellen, kennen ze deze grootste moeilijkheden om er uit te komen indien ze niet geholpen worden. Ze beschikken niet of niet meer over de capaciteit om er aan te ontsnappen.

Een capaciteit (*capability*) wordt gedefinieerd als "de reële mogelijkheid waarover iemand beschikt om zo te handelen dat hij zich kan ontwikkelen of zijn potentieel kan verwezenlijken. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid te lezen, te schrijven, te dansen, te eten, in goede gezondheid te verkeren, gelukkig te zijn, zich over iemand te ontfermen of zich te laten verzorgen, te kunnen werken, zich te kunnen ontspannen etc."<sup>1</sup>. Het gebrek aan capaciteiten van individuen is dus een obstakel voor de realisatie van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling.

**Wereldbeeld inzake  
duurzame  
ontwikkeling op  
menselijk vlak**

Het positieve concept "capaciteit" helpt te verduidelijken waarin, op menselijk vlak, de visie van duurzame ontwikkeling bestaat volgens de internationale gemeenschap. In de context van die visie, moet het menselijke kapitaal tenminste beschikken over de drie capaciteiten die zijn opgenomen in de middenkolom van tabel 19, waarin ze zijn weergegeven met een verwijzing naar de meest concrete passages van het *Implementatieplan* van Johannesburg die daarop betrekking hebben:

- Over een behoorlijke levensstandaard beschikken.
- Lang leven in goede gezondheid.
- Toegang hebben tot opvoeding en opleiding.

Die drie DDO's staan in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (UVRM) aangezien die verder gaat dan een individu het recht verlenen zich te verdedigen tegen de willekeur van de overheid. De UVRM omvat ook, zoals blijkt uit de linkerkolom van tabel 19, rechten op een betere levensstandaard via bescherming door de overheid. Die mensenrechten zijn dus dubbel zo relevant voor het definiëren van het beleid inzake duurzame ontwikkeling.

De overeenkomstige MDO's zijn te vinden in de rechterkolom van tabel 19. Die verbindt de capaciteiten (in het midden) aan de meest beslissende levenskeuzen (links) en de MDO's (rechts) met streefdoelen en indicatoren. Het maakt aldus een wereldbeeld met een duurzame ontwikkeling concreet.

---

1. Robeys, 2004. Die idee werd op filosofisch vlak ontwikkeld door Amartya Sen in de benadering van de zogeheten "capaciteiten" (*capabilities*).

**Tabel 19 - Fundamentele doelstellingen over uitroeiing van armoede**

Artikelen van de <i>Universele Verklaring van de Rechten van de Mens</i> (10/12/1948)	Paragrafen uit het <i>Implementatieplan van Johannesburg</i> (4/9/2002)	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en door de VN gekozen streefdoelen (2/9/2003)
<p><b>Artikel 22:</b> Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.</p> <p><b>Artikel 23:</b> Een ieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. Een ieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid. Een ieder die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert, welke beloning zo nodig met andere middelen van sociale bescherming zal worden aangevuld. Een ieder heeft het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen.</p>	<p><b>Een behoorlijke levensstandaard hebben</b></p> <p><b>§7</b> over toegang tot drinkwater, agrarische hulpbronnen en basisdiensten op het gebied van gezondheidszorg, over de vermindering van milieugerelateerde gezondheidsrisico's en over voedselproductie</p> <p><b>§8</b> over toegang tot sanitaire basisvoorzieningen</p> <p><b>§9</b> over toegang tot betrouwbare, betaalbare, economisch haalbare, sociaal aanvaardbare en milieuvriendelijke energiediensten</p> <p><b>§10</b> over de bijdrage van industriële ontwikkeling aan de uitroeiing van armoede en aan het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen</p> <p><b>§11</b> over de verbetering van de levensomstandigheden in sloppenwijken en de groei van fatsoenlijk werk in de steden</p> <p><b>§12</b> over het ondernemen van onmiddellijk geldende en effectieve maatregelen om de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen</p>	<p><b>MDO 1: De grootste honger en armoede uitbannen</b></p> <p><b>Streefdoel 1:</b> het bevolkingsaandeel dat moet leven van minder dan 1 dollar per dag met de helft terugbrengen tussen 1990 en 2015.</p> <p><i>Indicator 1:</i> Bevolking met een inkomen van minder dan 1 dollar per dag (koopkrachtpariteit)</p> <p><i>Indicator 2:</i> Armoedegraad</p> <p><b>Streefdoel 2:</b> het percentage mensen dat honger lijdt met de helft verminderen tussen 1990 en 2015.</p> <p><i>Indicator 4:</i> Prevalentie van kinderen van minder dan 5 jaar met ondergewicht</p> <p><i>Indicator 5:</i> Het bevolkingsaandeel dat minder energetische waarde uit voeding krijgt dan minimaal noodzakelijk</p>
<p><b>Artikel 24:</b> Een ieder heeft recht op rust en op eigen vrije tijd, met inbegrip van een redelijke beperking van de arbeidstijd, en op periodieke vakanties met behoud van loon.</p> <p><b>Artikel 25:</b> Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin te garanderen waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.</p>	<p><b>Lang en gezond leven</b></p> <p><b>§7 (f)</b> over de voorziening in basisgezondheidsdiensten voor iedereen en gezondheidsrisico's die aan het leefmilieu liggen vermijden.</p> <p><b>§53</b> over het verband tussen gezondheidstoename en het uitbannen van armoede.</p> <p><b>§54</b> over de capaciteit van gezondheidszorgsystemen om te voorzien in basisgezondheidszorg aan iedereen op een efficiënte, toegankelijke en betaalbare wijze.</p> <p><b>§55</b> over het implementeren van de <i>Declaration of Commitment on HIV/AIDS</i>.</p> <p><b>§56</b> over de reductie van gevolgen voor de gezondheid door luchtverontreiniging, met speciale aandacht voor vrouwen en kinderen.</p> <p><b>§57</b> over de geleidelijke verwijdering van lood uit verven en uit andere bronnen van blootstelling aan mensen,</p>	<p><b>MDO 4: Kindersterfte verminderen</b></p> <p><b>Streefdoel 5:</b> Het sterftecijfer van kinderen onder vijf jaar met twee derde terugdringen tussen 1990 en 2015.</p> <p><i>Indicator 13, 14 en 15<sup>a</sup>:</i> Sterftecijfers bij kinderen</p> <p><b>MDO 5: De gezondheid van jonge moeders verbeteren</b></p> <p><b>Streefdoel 6:</b> Het sterftecijfer van vrouwen in het kraambed met drie vierde terugdringen tussen 1990 en 2015.</p> <p><i>Indicatoren 16, 17<sup>b</sup>:</i> Sterftecijfers van jonge moeders</p> <p><b>MDO 6: Strijd leveren tegen HIV/AIDS, malaria en andere ziekten</b></p> <p><b>Streefdoel 7:</b> De verdere verspreiding van HIV/AIDS stoppen en de huidige tendens beginnen keren tegen 2015.</p> <p><i>Indicatoren 18, 19, 20<sup>c</sup>:</i> Cijfers over de verspreiding van HIV/AIDS</p> <p><b>Streefdoel 8:</b> De verdere verspreiding van malaria en andere ernstige ziekten stoppen en de huidige tendens beginnen keren tegen 2015</p> <p><i>Indicatoren 21, 22, 23, 24<sup>d</sup>:</i> Diverse sterftecijfers</p>

Artikelen van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (10/12/1948)

Paragrafen uit het *Implementatieplan van Johannesburg* (4/9/2002)

Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en door de VN gekozen streefdoelen (2/9/2003)

**Artikel 26:** Een ieder heeft recht op onderwijs; het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager en basisonderwijs betreft.  
Het lager onderwijs zal verplicht zijn. Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal openstaan voor eenieder die daartoe de begaafdheid bezit.  
Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de VN voor de handhaving van de vrede steunen.  
Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

**Gelijke toegang tot onderwijs en opleiding**  
**§7(d)** voor de volledige toegang, met gendergelijkheid, van meisjes en vrouwen tot economische mogelijkheden, tot grondentot krediet, tot opleiding en tot gezondheidszorg.  
**§7(g)** over de voltooiing van een volledige cyclus van basisonderwijs voor alle kinderen ter wereld, en de gelijke toegang tot alle niveaus van opleiding.  
**§116-§123** over universele primaire scholing, volledige leergang, jongens en meisjes in gelijke mate.  
**§124** over educatie voor duurzame ontwikkeling.

**MDO 2: Basisonderwijs toegankelijk maken voor iedereen**  
**Streefdoel 3:** Tegen 2015, de middelen geven aan alle kinderen wereldwijd, jongens en meisjes, om de lagere school volledig te kunnen doorlopen.  
*Indicatoren 6, 7 en 8<sup>e</sup>:* Cijfers over scholingsgraad lager en secundair onderwijs  
**MDO 3: De gelijkheid van mannen en vrouwen bevorderen door vrouwen meer kansen en zeggenschap te bieden**  
**Streefdoel 4:** Ongelijkheid tussen jongens en meisjes uitbannen in het lager en secundair onderwijs, bij voorkeur tegen 2005 en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus.  
*Indicatoren 9, 10, 11, 12<sup>f</sup>:* Cijfers over de ongelijkheid volgens geslacht op onderwijs-, loon- en beleidsniveau.

- a. Indicator 13: Sterftcijfer bij kinderen onder vijf jaar.  
Indicator 14: Sterftcijfer bij zuigelingen.  
Indicator 15: Kinderen van jonger dan 1 jaar die ingeënt zijn tegen de mazelen.
- b. Indicator 16: Sterftcijfer van jonge moeders.  
Indicator 17: Aandeel van de geboorten die begeleid worden door medisch personeel.
- c. Indicator 18: Volwassenen van 15-49 jaar met HIV/AIDS.  
Indicator 19: De mate waarin voorbehoedsmiddelen worden gebruikt.  
Indicator 20: Scholingsgraad van weeskinderen van 10-14 jaar in verhouding tot die van andere, even oude kinderen.
- d. Indicator 21: De sterftcijfers door malaria.  
Indicator 22: Het bevolkingsaandeel in malariegebieden dat aan effectieve malariapreventie doet en zich laat behandelen.  
Indicator 23: De prevalentie van TBC en sterftcijfers door TBC.  
Indicator 24: Het deel van TBC-gevallen dat wordt opgespoord en genezen in de context van DOTS (Directly Observed Treatment Short Course).
- e. Indicator 6: Het netto inschrijvingspercentage in het basisonderwijs.  
Indicator 7: Gedeelte van de leerlingen van het eerste leerjaar dat het vijfde leerjaar voltooit.  
Indicator 8: Alfabetiseringsgraad van personen van 15-24 jaar.
- f. Indicator 9: verhouding meisjes/jongens in het basisonderwijs, secundair en hoger onderwijs.  
Indicator 10: Alfabetiseringsgraad van vrouwen van 15-24 jaar in verhouding tot die van mannen.  
Indicator 11: aandeel van bezoldigde vrouwen buiten de agrarische sector.  
Indicator 12: aandeel van de zetels die door de vrouwen worden bezet in het nationale parlement.

Bron: Op basis van de UNDP-rapporten over de mondiale menselijke ontwikkeling en van de vertalingen ervan (UNDP, 2000; UNDP, 2003; UVRM, 1948; UN, 2003; FOD buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 2002).

### 5.2.3 Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en milieukapitaal

#### **De interacties tussen milieu en ontwikkeling vragen om antwoorden**

Bescherming en beheer van de natuurlijke hulpbronnen<sup>1</sup> is de tweede van drie essentiële doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (DDO's) die in Johannesburg werden vastgelegd (zie hoofdstuk 1.6). In tegenstelling tot de DDO's op menselijk vlak die meteen als mensenrechten overkomen, worden het milieu en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen ervaren als een domein waarin net de rechten moeten worden beperkt en waarin een beroep wordt gedaan op de verantwoordelijkheid van de mens in de uitoefening van sommige rechten.

De *Verklaring van de VN-Conferentie over het menselijke milieu*, die in 1972 in Stockholm werd goedgekeurd, legt de nadruk op die milieuproblemen, niet enkel op het niveau van elk land maar ook wereldwijd. Ze erkende dat elk individu fundamentele rechten heeft in een omgeving die welzijn en waardigheid waar-

1. Het concept van natuurlijk hulpbronnen wordt hier ruim geïnterpreteerd en dekt het hele milieu.

borgt voor het individu. Ze beklemtoonde echter ook dat iedereen de verantwoordelijkheid heeft het milieu te beschermen en te verbeteren voor de huidige en toekomstige generaties.

Twintig jaar later heeft de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling die in 1992 plaatsvond in Rio de Janeiro, de *Rioverklaring* en *Agenda 21* aangenomen. Deze twee akkoorden over duurzame ontwikkeling vermelden heel wat problemen met de interacties tussen milieu en menselijke ontwikkeling. Ze werden in de ontwikkelde landen te vaak voorgesteld als akkoorden die milieu-problemen behandelen.

**Het  
Implementatieplan  
van Johannesburg  
maakt de MDO's  
duidelijker en  
vollediger**

Tijdens het bilan van het eerste decennium van uitvoering van deze akkoorden (zie hoofdstuk 1.6), lag de nadruk nog uitdrukkelijker op de nood aan duidelijk omschreven doelstellingen en streefdoelen om de nieuwe problemen vanwege die interacties aan te pakken. Daarom verduidelijkt het *Implementatieplan* van Johannesburg van 2002 sommige doelstellingen uit de *Millenniumverklaring* en bevat het veel doelstellingen en streefdoelen die niet voorkomen in de lijst van de MDO's. Die staan in de middenkolom van tabel 20.

Tabel 20 toont ook dat sommige van de in Johannesburg goedgekeurde doelstellingen (centrale kolom) niet voorkomen in de MDO's (rechterkolom), alhoewel ze aan bod komen in de *Millenniumverklaring* (linkerkolom). Dat is het geval voor de vrije toegang tot de informatie over de menselijke genen. Er zijn ook doelstellingen voor energieconsumptie, biologische diversiteit of chemische producten en gevaarlijk afval waarmee de *Millenniumverklaring* (linkerkolom) of de MDO's (rechterkolom) niet of slechts in vage termen rekening houden.

**Visie van duurzame  
ontwikkeling op  
milieuvlak**

Hoewel relatief beperkt, helpt tabel 20 om te verduidelijken wat op milieuvlak de visie op duurzame ontwikkeling van de internationale gemeenschap is. Die minimale visie bestaat er in om aan het milieukapitaal de voorwaarden inzake bescherming en beheer te geven die in die tabel en de verdragen waarnaar ze verwijst worden beschreven. Die voorwaarden zijn verzameld in de middenkolom van tabel 20, met verwijzing naar de meest concrete passages van het *Implementatieplan* van Johannesburg terzake. De hoofdlijnen van die visie van duurzame ontwikkeling op milieuvlak zijn dus:

- De beginselen van duurzame ontwikkeling bekrachtigen (zie 1.6).
- In betaalbare, schone en veilige energie voorzien.
- Klimaatverandering bestrijden.
- Bossen beschermen.
- Biologische diversiteit vrijwaren.
- De verkrotting en sloppenwijken uitbannen.
- Billijke toegang tot water garanderen.
- Rampen van menselijke en natuurlijke oorsprong bestrijden.
- Schadelijke gevolgen van chemische producten en giftig afval verminderen.

In deze synthetische en niet-gestructureerde verzameling van verbintenissen die vervat zijn in het *Implementatieplan* van Johannesburg kruisen sommige doelstellingen elkaar of situeren zich op uiteenlopende conceptuele niveaus. Dat is niet enkel het gevolg van de intrinsieke diversiteit aan onderwerpen die

meestal onder de noemer "milieu" vallen. Het komt ook doordat vraagstukken over het milieukapitaal sinds recenter een zorg zijn voor de internationale instanties dan die over het menselijke kapitaal. Deze visie dient dus te evolueren in de toekomst en meer coherente formuleringen te vinden.



**Tabel 20 - Fundamentele doelstelling ter bescherming en beheer van de natuurlijke hulpbronnen,**

Milieudoelstellingen van de <i>Millenniumverklaring</i>	Paragrafen van het <i>Implementatieplan</i> van Johannesburg	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en door de VN gekozen streefdoelen (2/9/2003)
(8/9/2000)	(4/9/2002)	
Ons gemeenschappelijk leefmilieu beschermen (Titel IV van de <i>Millenniumverklaring</i> ).	De bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen die de basis vormen van de economische en sociale ontwikkeling (Titel IV van het <i>Implementatieplan</i> van Johannesburg)	<b>MDO 7: Een duurzaam milieu verschaffen</b>
1) Steun aan de in Rio goedgekeurde beginselen inzake duurzame ontwikkeling.	<p><b>De beginselen van duurzame ontwikkeling bekrachtigen</b></p> <p><b>§ 1</b> Wij bevestigen opnieuw met kracht onze toezeggingen ten aanzien van de beginselen van Rio</p> <p><b>In betaalbare, schone en veilige energie voorzien</b></p> <p><b>§ 20</b> Aanbevelingen en besluiten over energie voor duurzame ontwikkeling.</p> <p><b>§ 20(b)</b> Energie-efficiëntie in de grote energieverbruikende sectoren.</p> <p><b>§ 20 (e)</b> Het aandeel hernieuwbare energiebronnen met spoed wereldwijd substantieel vergroten.</p> <p><b>§ 20 (o)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorzichtigheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van de energiemarkten.</li> <li>- Toegang tot betrouwbare, betaalbare, economisch haalbare en milieuvriendelijke diensten.</li> </ul> <p><b>§ 20 (p)</b> Betere marktsignalen onder meer via een herstructurering van het fiscale stelsel en de uitfasering van schadelijke subsidies.</p>	<p><b>Streefdoel 9:</b> De beginselen van duurzame ontwikkeling opnemen in de nationale beleidsprogramma's en het verlies van milieudiversiteit terugdringen.</p> <p><i>Indicator 27:</i> Energieverbruik (ton olie-equivalent) per dollar BNP (volgens indeling van de wereldbank).</p>
2) Toepassing van de vereiste emissiereductie van broeikasgassen.	<p><b>Klimaatverandering bestrijden</b></p> <p><b>§ 38</b> Verwezenlijken van de uiteindelijke doelstelling, namelijk de stabilisatie van de concentratie van broeikasgassen. Van start gaan met de vereiste vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.</p>	<p><i>Indicator 28:</i> Uitstoot van koolstofdioxide en gebruik van chloorfluorkoolstoffen (CFK's) die de ozonlaag afbreken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) uitstoot van CO<sub>2</sub>. (totale hoeveelheden en per inwoner)</li> <li>b) CFK's die de ozonlaag afbreken.</li> </ul>
3) Intensifiëring van gemeenschappelijke actie voor het beheer, het behoud en de duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen.	<p><b>Bossen beschermen</b></p> <p><b>§ 45 (a)</b> Een geïntegreerde benadering van de verbanden tussen de bossectoren en de andere sectoren</p> <p><b>§ 45 (c)</b> Actie ondernemen tegen de illegale internationale handel in bosproducten, inclusief biologische hulpbronnen uit de bossen</p>	<p><i>Indicator 25:</i> Het gedeelte van het landoppervlak dat bedekt is met bossen.</p>
4) Integrale toepassing van het Biodiversiteitsverdrag en van de strijdtegen de woestijnvorming.	<p><b>Biologische diversiteit vrijwaren</b></p> <p><b>§ 44</b> Een efficiëntere en meer samenhangende implementatie van de drie hoofddoelen van het Biodiversiteitsverdrag en tegen 2010 de verwezenlijking van een significante vermindering in de huidige verliestrend aan biologische diversiteit.</p> <p><b>§ 44 (c)</b> Doeltreffende synergieën tussen het Biodiversiteitsverdrag en de andere multilaterale milieuverdragen, onder andere door de ontwikkeling van gezamenlijke plannen en programma's, waarbij op gepaste wijze rekening gehouden wordt met hun respectieve mandaten en oog heeft voor gemeenschappelijke verantwoordelijkheden en zorgen.</p> <p><b>§ 44 (n)</b> Voortzetting van het werk voor het Biodiversiteitsverdrag voor de Richtlijnen van Bonn omtrent de toegang tot de genetische bronnen en de billijke verdeling van de opbrengsten.</p>	<p><i>Indicator 26:</i> Landoppervlak dat beschermd wordt voor het behoud van de biologische diversiteit.</p>
5) Vrije toegang tot de informatie omtrent het menselijke genoom.		
6) op regionaal, nationaal en lokaal niveau strategieën voor waterbeheer ontwikkelen die zowel zijn gericht op billijke toegang tot watervoorraden als op een toereikende watervoorziening.	<p><b>Billijke toegang tot water garanderen</b></p> <p><b>§ 8 en 25</b> Tegen het jaar 2015 dat deel van de wereldbevolking dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater of dat de middelen niet heeft om er te bekomen (zoals uiteengezet in de <i>Millenniumverklaring</i>) halveren en ook het deel van de wereldbevolking dat geen toegang heeft tot sanitaire basisvoorzieningen.</p> <p><b>§ 26</b> Tegen 2005 geïntegreerde plannen ontwikkelen voor het beheer van watervoorraden en voor efficiëntie van watergebruik, met steun aan ontwikkelingslanden. Dit houdt in dat er acties moeten worden ondernomen op alle niveaus.</p>	<p><b>Streefdoel 10:</b> Tegen het jaar 2015 het deel van de bevolking halveren zonder duurzame toegang tot veilig drinkwater of sanitaire basisvoorzieningen.</p> <p><i>Indicator 30:</i> het bevolkingsdeel (stedelijk en ruraal) met duurzame toegang tot verbeterde waterbronnen</p> <p><i>Indicator 31:</i> het deel van de bevolking (stedelijk en ruraal) met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen</p>

Milieudoelstellingen van de <i>Millenniumverklaring</i>  (8/9/2000)	Paragrafen van het <i>Implementatieplan</i> van Johannesburg  (4/9/2002)	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en door de VN gekozen streefdoelen  (2/9/2003)
<p>7) samenwerken om het aantal door mensen veroorzaakte calamiteiten en hun effecten terug te dringen.</p> <p>Tegen 2020 komen tot significante verbeteringen in het leven van ten minste 100 miljoen sloppenwijkbewoners, conform het initiatief Steden zonder Sloppen / Cities without Slums.</p>	<p><b>Rampen van menselijke en natuurlijke oorsprong bestrijden</b></p> <p><b>§37 (a)</b> De rol van de International Strategy for Disaster Reduction te versterken en de internationale gemeenschap aan te moedigen de benodigde financiële middelen voor het daaraan verbonden Trust Fund te leveren.</p> <p><b>§37 (h)</b> Waarschuwingssystemen en informatienetwerken in rampenbeheer te ontwikkelen en versterken, overeenstemmend met de International Strategy for Disaster Reduction.</p> <p><b>De verkrotting en sloppenwijken uitbannen</b></p> <p><b>§11</b> Tegen 2020 een significante verbetering bereiken in het leven van minimaal 100 miljoen inwoners van sloppenwijken, zoals is voorgesteld in het initiatief Cities without Slums.</p> <p><b>Schadelijke gevolgen van chemische producten en giftig afval verminderen</b></p> <p><b>§23</b> De verbintenis, zoals vermeld in Agenda 21, te hernieuwen om te komen tot een degelijk beheer van chemicaliën tijdens hun gehele levenscyclus en van gevaarlijke afvalstoffen, met het oog op duurzame ontwikkeling en de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Dat houdt onder andere in dat er naar gestreefd wordt om tegen 2020 te bereiken dat chemicaliën zo worden gebruikt en geproduceerd dat dit leidt tot een minimalisering van significante nadelige gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu. Hierbij wordt gebruik gemaakt van glasheldere en wetenschappelijk gestaafe risicobeheersingprocedures. Daarbij wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel zoals uiteengezet in Beginsel 15 van de <i>Verklaring van Rio</i>. Bovendien worden ontwikkelingslanden ondersteund bij het versterken van hun capaciteit voor het degelijke beheer van chemicaliën en gevaarlijke afvalstoffen door technische en financiële steun te bieden.</p> <p><b>§23 (b)</b> Tegen 2005 een strategische aanpak voor het internationale beheer van chemicaliën verder te ontwikkelen op basis van de <i>Bahia Declaration</i> en de <i>Priorities for Action beyond 2000</i> van het Intergouvernementele Forum inzake Chemische Veiligheid.</p>	<p><b>Streefdoel 11:</b> tegen 2020 een aanzienlijke verbetering hebben bereikt in de levens van ten minste 100 miljoen mensen die in sloppenwijken wonen.</p> <p><b>Indicator 32:</b> het deel van de bevolking dat verzekerd is van een dak boven hun hoofd.</p>

Bron: Op basis van volgende teksten: UNRIC, 2000; FOD buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 2002; UN, 2003

## 5.2.4 Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de consumptie- en productiepatronen

### **Een essentiële DDO betreffende de sturende krachten van de ontwikkeling**

De doelstelling om de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te veranderen is de derde van de "essentiële" DDO's die in Johannesburg werden vastgelegd (zie hoofdstuk 1.6). In tegenstelling tot de menselijke en de ecologische DDO's, die betrekking hebben op de toestand van de kapitalen, slaan de DDO's voor de consumptie- en productiepatronen op de sturende krachten van ontwikkeling. Ze omvatten DDO's die direct betrekking hebben op de verandering van levenswijze.

Die visie van duurzame ontwikkeling gaat dus verder dan een menselijke ontwikkeling – met respect voor de mensenrechten en het recht op ontwikkeling – en verder dan een houding van bescherming van het milieu in zijn huidige staat. Het is een voluntaristische en dynamische benadering van de veranderingen in consumptie- en productiepatronen, die kenmerkend zijn voor elk soort ontwikkeling. Ze berust op de wil om twee sturende krachten van de ontwikkeling rechtstreeks te veranderen.

### **Waaruit bestaat de visie van duurzame ontwikkeling op de consumptie- en productiepatronen?**

Bepaalde consumptie- en productiepatronen zijn "duurzaam" omdat ze verenigbaar zijn met de toepassing van de in 1.6 beschreven beginselen van duurzame ontwikkeling. Andere zijn dat niet. In de middenkolom van tabel 21 wordt de visie op de verandering van de niet-duurzame productie- en consumptiewijzen nader toegelicht op basis van de artikelen 14 en 15 van het *Implementatieplan* van Johannesburg van 2002. Het komt er op aan de overstap naar duurzame patronen te versnellen en tegelijk de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen, weliswaar binnen de grenzen van het belastingsvermogen van de ecosystemen.

Die doelstelling van duurzame ontwikkeling veronderstelt onder andere een ontkoppeling van de economische groei en de achteruitgang van het milieu en een vermindering daarvan (hulpbronnen en afval). Het is dus niet geformuleerd als het bereiken van een vastgelegd niveau van economische groei. Immers: "duurzame ontwikkeling weet op opportune wijze het debat over het niveau van economische groei te verplaatsen naar een debat over de inhoud ervan."<sup>1</sup>

Tabel 21 toont ook dat de doelstelling van de wijziging van de niet-duurzame productie- en consumptiepatronen al in de *Millenniumverklaring* van 2000 (linkerkolom) voorkwam. Ze werd echter niet overgenomen in de omzetting van die verklaring in de MDO van 2003 (rechtterkolom).

1. Ayong Le Kama, 2004.

**Tabel 21 - Transversale doelstellingen: wijziging van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen**

Doelstelling inzake consumptie- en productiepatronen in de <i>Millenniumverklaring</i> (8/9/2000)	<i>Implementatieplan</i> van Johannesburg (4/9/2002)	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en door de VN gekozen streefdoelen (2/9/2003)
<p>Waarden en uitgangspunten (titel I)</p>	<p>Wijziging van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen (Titel III)</p>	<p>Zie tabel 22 dat toont dat</p>
<p>De huidige, niet langer verdedigbare patronen van productie en consumptie moeten worden gewijzigd, in het belang van het toekomstige welzijn van onszelf én van ons nageslacht.</p>	<p><b>§14</b> Fundamentele wijzigingen in de manier waarop samenlevingen produceren en consumeren, zijn onontbeerlijk voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling op wereldschaal. Alle landen zouden duurzame consumptie- en productiepatronen moeten bevorderen, waarbij de ontwikkelde landen het initiatief nemen en waarbij alle landen voordeel halen uit het proces. Hierbij moet rekening gehouden worden met de "Beginselen van Rio", inclusief beginsel 7 (zie Tabel 3)</p> <p><b>§15</b> Aanmoedigen en bevorderen van de ontwikkeling van een tienjarig werkprogramma ter ondersteuning van de regionale en nationale initiatieven om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de omschakeling naar duurzame en niet-vervuilende consumptie en productie te versnellen</li> <li>- de sociale en economische groei binnen de grenzen van de draagkracht van ecosystemen te bevorderen</li> <li>- het verband tussen economische groei en milieudegradatie te bestuderen en, waar nodig, te ontkoppelen middels verbeterde efficiëntie en duurzaamheid in het gebruik van hulpbronnen en productieprocessen</li> <li>- de uitputting van hulpbronnen, vervuiling en afval te verminderen</li> </ul>	<p>er enkel transversale doelstellingen werden goedgekeurd zonder vermelding van productie of consumptie. Evenmin is er een doelstelling die betrekking heeft op economische sectoren zoals vervoer of industrie</p>

Bron: Op basis van volgende teksten: UNRIC, 2000; UN, 2003

Zijn de DDO's over de wijziging van de consumptie- en productiefactoren, die rechtstreeks betrekking heeft op twee sturende krachten van de ontwikkeling, en de MDO 8 inzake het wereldwijde partnership voor de ontwikkeling coherent? Bij voorkeur wel omdat hun verwezenlijking noodzakelijk is voor de realisatie van de twee andere essentiële DDO's: de uitschakeling van de armoede en de bescherming en het beheer van de natuurlijke rijkdommen.

**Bepaalde convergenties tussen ontwikkeling en duurzame ontwikkeling**

Bepaalde aspecten van die twee doelstellingen zijn tamelijk gelijklopend. Zo blijkt uit het onderste gedeelte van tabel 22 bijvoorbeeld dat het wereldwijde partnership voor ontwikkeling het mogelijk moet maken dat jongeren een gepaste en productieve baan vinden, dat de onontbeerlijke geneesmiddelen beschikbaar en betaalbaar worden en dat nieuwe technologie, met name op het vlak van informatie en communicatie, bevorderd wordt. Het gaat de facto om verbintenissen over de productie- en consumptiepatronen. Het zijn ook goede duurzaamheidsdoelen voor de integratie en de verbetering van de levensstandaard van de jongeren (streefdoel 16), van de menselijke gezondheid (streefdoel 17) en van de groei van de kennis (streefdoel 18).

De overige doelen of verbintenissen van de MDO 8 betreffen de toepassing van een multilateraal, open, gereguleerd, voorspelbaar en niet-discriminerend commercieel en financieel systeem en op de globale behandeling van de schuldvraag van de ontwikkelingslanden, maar ook op een reeks voorzieningen voor de heel kwetsbare landen. Die verbintenissen zijn gericht op andere economische veranderingen, die noodzakelijk zijn voor een aanzienlijke verbetering van de levensomstandigheden. Maar het verband tussen die doelen en de DDO over de verandering van de consumptie- en productiepatronen is minder duidelijk. Bepaalde veranderingen hebben betrekking op de commerciële en financiële stromen tussen de minder en minst ontwikkelde en de meer

ontwikkelde landen, zoals de openbare ontwikkelingshulp, de invoer en uitvoer van goederen en diensten en de schuld van de ontwikkelingslanden.

Die veranderingen van de commerciële en financiële stromen tussen die categorieën van landen zijn dus niet a priori onverenigbaar met de doelstelling van verandering van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen. Maar de coherentie tussen hen is ook niet verzekerd. En het is blijkbaar niet eenvoudig dat deze bekommernis van coherentie aanwezig is in alle betrokken instellingen.

De inhoud van de MDO 8, beschreven in tabel 22 staat dus waarschijnlijk nog te ver van de in tabel 21 beschreven transversale doelstelling, hoewel ze beide op de economische component van de duurzame ontwikkeling betrekking hebben. Het zal er in de volgende jaren vooral op aankomen om tot een coherentie tussen die twee categorieën van doelstellingen, met name in de Europese landen, om te vermijden dat ze elkaar opheffen.

**Tabel 22 - Doelstelling inzake de oprichting van een internationaal partnerschap voor ontwikkeling (MDO 8) (2/9/2003)**

Door de VN gekozen streefdoelen	Door de VN gekozen indicatoren
<p><b>Streefdoel 12:</b> Verder ontwikkelen van een open stelsel van handel en financiën, dat gebonden is aan regels, voorspelbaar is en niet discrimineert. Dat omvat een verplichting tot goed bestuur, ontwikkeling en armoedebestrijding, zowel op nationaal als internationaal niveau.</p> <p><b>Streefdoel 13:</b> Tegemoetkomen aan de speciale behoeften van de minst ontwikkelde landen. Dat omvat belasting- en quota-vrij exporteren door de minst ontwikkelde landen, een uitgebreider schuldverlichtingsprogramma voor arme landen met een zware schuldenlast en kwijtschelding van de officiële bilaterale schuld en een gullere verlening van ontwikkelingshulp aan landen die zich tot armoedebestrijding hebben verbonden.</p> <p><b>Streefdoel 14:</b> Tegemoetkomen aan de speciale behoeften van de ontwikkelingslanden die omringd zijn door land en de kleine eilandstaten (via het Actieprogramma voor de duurzame ontwikkeling van de kleine eilandstaten en de besluiten van de 22ste buitengewone zitting van de Algemene Vergadering).</p> <p><b>Streefdoel 15:</b> Alomvattende aanpak van de schuldenproblematiek van de ontwikkelingslanden via nationale en internationale maatregelen om de schuld op lange termijn leefbaar te houden.</p>	<p><i>Indicator 33 A:</i> Totaalbedrag van de jaarlijkse netto officiële ontwikkelingshulp (OO) voor de minst ontwikkelde landen.</p> <p><i>Indicator 33 B:</i> De netto-oo (totaal) voor de minst ontwikkelde landen als percentage van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de OESO/DAC-donoren.</p> <p><i>Indicator 34:</i> Het bilateraal oo-aandeel dat de OESO/DAC-donoren toekennen, sectoraal opgesplitst, bestemd voor fundamentele sociale voorzieningen (basisonderwijs, eerstelijnszorg, voeding, veilig water en sanitaire voorzieningen).</p> <p><i>Indicator 35:</i> Het bilateraal oo-aandeel van de OESO/DAC-donoren dat is losgekoppeld.</p> <p><i>Indicator 36:</i> het oo-aandeel bestemd voor ontwikkelingslanden die omringd zijn door land, in percentage van het BNI.</p> <p><i>Indicator 37:</i> het oo-aandeel bestemd voor kleine eilandstaten (ontwikkelingslanden), in percentage van het BNI.</p> <p><i>Indicator 38:</i> Het belastingvrije importaandeel (in waarde, wapens uitgezonderd) van ontwikkelde landen afkomstig van ontwikkelingslanden.</p> <p><i>Indicator 39:</i> gemiddelde niveaus van douanetarieven toegepast door ontwikkelde landen op de landbouw-, textielproducten en kleding afkomstig van ontwikkelingslanden en van de minst ontwikkelde landen.</p> <p><i>Indicator 40:</i> landbouwsubsidies die de ontwikkelde landen verlenen (geschat bedrag, in percentage van het BBP).</p> <p><i>Indicator 41:</i> Het oo-aandeel voor het opbouwen van handelscapaciteit</p> <p><i>Indicator 42:</i> Aantal landen dat het beslissingspunt en het voltooiingspunt van het HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)-initiatief heeft bereikt.</p> <p><i>Indicator 43:</i> Het oo-aandeel in de vorm van schuldverlichting, HIPC-initiatief.</p> <p><i>Indicator 44:</i> De schuldendienst als percentage van de export van goederen en diensten door de landen met een zwak en middelmatig inkomen.</p>
<p><b>Streefdoel 16:</b> In samenwerking met de ontwikkelingslanden, strategieën uitwerken en toepassen die jongeren in staat stellen behoorlijk en productief werk te vinden.</p>	<p><i>Indicator 45:</i> Het werkloosheidscijfer van personen tussen 15-24 jaar</p>
<p><b>Streefdoel 17:</b> In samenwerking met de farmaceutische bedrijven toegang verlenen tot betaalbare en essentiële geneesmiddelen in de ontwikkelingslanden.</p>	<p><i>Indicator 46:</i> Het bevolkingsdeel met een duurzame toegang tot betaalbare en essentiële geneesmiddelen</p>
<p><b>Streefdoel 18:</b> In samenwerking met de particuliere sector, iedereen laten genieten van de voordelen van nieuwe technologie, met name op het vlak van informatie en communicatie.</p>	<p><i>Indicator 47:</i> Het aantal telefoonlijnen en draagbare telefoons per 100 inwoners</p> <p><i>Indicator 48 A:</i> het aantal pc's per 100 inwoners</p> <p><i>Indicator 48 B:</i> het aantal internetgebruikers per 100 inwoners</p>

Bron: Op basis van de tekst van FOD buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 2002

### 5.3 Bouwstenen voor scenario's van duurzame ontwikkeling

Dit hoofdstuk vat de tweede etappe aan van de toepassing van de backcasting-methode. Het verzamelt de eerste bouwstenen om de visie van duurzame ontwikkeling zoals beschreven in hoofdstuk 5.2 te concretiseren. Dat werk wordt gestart in dit derde federaal Rapport en zal achteraf aangevuld worden met andere bijdragen, zodat het vierde rapport complete scenario's voor 2050 kan voorstellen. Het hier verzamelde materiaal is een eerste stap op deze weg.

De bouwstenen worden beschreven in vier onderdelen. Het eerste onderdeel (5.3.1) stelt mondiale doelstellingen voor, meer bepaald voor het jaar 2050. Die liggen in de lijn van de verbintenissen van de internationale gemeenschap zoals samengevat in hoofdstuk 5.2. Die doelstellingen (of streefdoelen voor 2050) hebben betrekking op het menselijke, ecologische en economische kapitaal op mondiaal vlak. De drie volgende onderdelen (5.3.2, 5.3.3 en 5.3.4) presenteren de ingrediënten om specifieke scenario's voor België op te stellen.

De drie volgende onderdelen zijn gestructureerd volgens de drie sturende krachten van het TransGovern-model. Andere prospectiestudies<sup>1</sup> gebruiken de sturende krachten consumptie en productie als ankerpunten voor mogelijke acties. Het TransGovern-model voegt daaraan acties toe die te maken hebben met demografie. Deze drie onderdelen hebben dus betrekking op:

- De demografische evoluties (5.3.2).
- De consumptiepatronen en het vraaggerichte beleid om het gedrag van consumenten kan veranderen. (5.3.3).
- De productiepatronen en het beleid gericht op het aanbod en de technologie die de veranderingen kunnen bewerkstelligen bij producenten, onder meer dankzij technologische innovaties. (5.3.4).















De bestanddelen van scenario's die in elk van die onderdelen voor elke sturende kracht voorgesteld zijn, zijn vooreerst een voorstelling van de hefboomen die de Belgische overheden kunnen activeren om de betrokken sturende kracht te wijzigen zodat het streefdoel tegen 2050 zou kunnen worden bereikt. Het gaat over de hefboomen van het beleid van Belgische overheden op nationaal en internationaal vlak.

Aan het einde van elk van deze drie onderdelen worden elementen voor backcasting-scenario's voor twee soorten druk die voorkomen uit de sturende kracht vermeld. Deze elementen bevatten doelstellingen of streefdoelen en acties van de Belgische overheden. Ze kunnen worden beschouwd als praktijkoefeningen van backcasting. De zes geselecteerde soorten druk (twee voor elk van de drie sturende krachten) voor deze scenario's komen uit de lijst van 20 soorten druk beschreven in deel 2 van dit rapport. Die oefening zou kunnen worden gedaan voor de 14 andere, zoals ook het geval is voor andere soorten druk die dit rapport niet behandelt. De tabel hieronder geeft die soorten druk in grijstinten aan. Voor elke sturende kracht gaat het over deze domeinen van druk:

- Wat betreft de demografische structuur: de druk van de veroudering op het financiële patrimonium (nr. 4) en de druk van de veroudering op de levensstandaard (nr. 5), waarbij beide soorten druk behandeld worden in relatie tot de vraag van pensioenen.
- Wat betreft de consumptiepatronen: de druk van de voedingspatronen op de gezondheid (nr. 6) en de druk van het personenvervoer op de natuurlijke rijkdommen (nr. 10).
- Wat betreft de productiewijzen: de druk van de productontwikkeling op de biologische diversiteit (nr. 15) en de druk van de productieorganisatie op het fysieke en technologische kapitaal (nr. 20).

1. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van Nederland, kan het beleid het best een impact hebben door preventief in te werken op de behoeften (inzake consumptie) en op de activiteiten die tegemoetkomen aan die behoeften (productiewijzen). WRR, 1994.

**Tabel 23 - Matrix van de druk van de sturende krachten op de kapitalen**

		Menselijk kapitaal		Milieukapitaal		Economisch kapitaal	
Demografische structuur	 Globale demografie	N°1		N°2			
	 Familiale wijziging	N°3					
	 Veroudering	N°4					N°5
Consumptiewijzen	 Voedingspatronen		N°6	N°7	N°8		
	 Huishoudsapparaten			N°9			
	 Vervoerswijzen			N°10		N°11	
Productiewijzen	 Productontwikkeling	N°12 N°13	N°14		N°15	N°16	
	 Productieorganisatie	N°17	N°18	N°19		N°20	
<b>Druk van sturende krachten op de kapitalen</b>		 Levensstandaard	 Gezondheid	 Natuurlijke hulpbronnen	 Biologische diversiteit	 Fysiek kapitaal & technologie	 Financieel patrimonium

In deze drie onderdelen houden de beleidsvoorstellen, de voorgestelde acties en instrumenten rekening met het bestaande institutioneel kader. Dat betekent dat de voorstellen voor elke sturende kracht gebaseerd zijn op het actuele beleid en de bestaande instituties in België en internationaal. Voor België, houden ze rekening met bepaalde actuele maatregelen, zoals deze die betrekking hebben op de veroudering en de acties van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. De voorstellen houden dan doorgaans een versterking, verbetering of een wijziging van het bestaande beleid in om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling tegen 2050 te bereiken, zoals beschreven in 5.3.1.

Maar de lezer kan zich ook vragen stellen over de mogelijkheden om langs die weg de ambitieuze doelstellingen van duurzame ontwikkeling te bereiken. Zullen acties die elk apart betrekking hebben op de sturende krachten toelaten om de doelstellingen te bereiken? Zijn de bestaande structuren en de institutionele



mechanismen gepast om de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te wijzigen? Is de consensus in de maatschappij voldoende sterk, zodat de actoren van het maatschappelijke middenveld die beleidsmaatregelen positief onthalen? Is het niet nodig om operationele tussentijdse doelstellingen vast te leggen om de vooruitgang te meten?

Het laatste hoofdstuk (5.4) van deel 5 van het rapport en de conclusie van het rapport geven een begin van antwoord op die vragen. Hoofdstuk 5.4 benadrukt immers de behoefte aan integratie in een werkwijze om scenario's van duurzame ontwikkeling op te stellen. Het benadrukt enkele gevallen waar de integratie van de sociale, economische en milieucomponent in het beslissingsproces voor een duurzame ontwikkeling onontbeerlijk is. Het suggereert ook enkele voorbeelden van verandering van het institutionele kader die noodzakelijk zouden kunnen zijn om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling voor het jaar 2050 te bereiken, zoals voorgesteld in 5.3.1.

### 5.3.1 Doelstellingen van duurzame ontwikkeling 2050

De toestand van de wereld die hier wordt voorgesteld, beoogt tegen 2050 een toestand van het menselijke, ecologische en economische kapitaal (zie Trans-Govern-model) te bereiken die verenigbaar is met een duurzame ontwikkeling. Om de maatschappij te leiden naar een duurzame ontwikkeling, moeten de evoluties met een verre tijdshorizon in aanmerking worden genomen. De noodzakelijke veranderingen – meer in het bijzonder op het niveau van de demografische structuur, de levensstijl en de ruimtelijke ordening – kunnen slechts gaandeweg worden ingevoerd. De om te vormen kapitalen die de overgang moeten verzekeren, zoals bij het economische systeem (woonpark) of ecosystemen (groei van een bos), lijden immers vaak onder grote inertie.

De internationale doelstellingen die hier worden voorgesteld, hebben betrekking op de toestand van elk subkapitaal uit deel 2: levensstandaard, gezondheid, natuurlijke hulpbronnen, biologische diversiteit, financieel kapitaal, fysiek kapitaal, technologisch kapitaal. Ze zijn verenigbaar met de verbintenissen van de internationale gemeenschap om de samenleving op de weg naar duurzame ontwikkeling te zetten (zie 5.2). Bepaalde streefdoelen die overheden in die context omschreven, hadden veel kortere termijnen dan 2050. In voorkomend geval werden ze tot 2050 verlengd.

Het wereldbeeld en de doelstellingen worden hier geformuleerd op internationaal niveau. Ze zijn dus geldig voor alle regio's en landen van de planeet, waaronder België. Die gemeenschappelijke visie op internationaal vlak is des te belangrijker, gezien het stijgend aantal landen dat in de komende jaren geconfronteerd zal worden met vergelijkbare problemen. (vb. zwaarlijvigheid, stedelijke ongelijkheden, klimaatverandering, veroudering). Desondanks, gezien de verschillen tussen ontwikkelingslanden, vooral de armste landen, en meer ontwikkelde landen, beschrijft dit onderdeel voor enkele subkapitalen de doelstellingen die de ontwikkelings- en andere landen moeten bereiken.

### 5.3.1.1 Menselijk kapitaal



#### i. Levensstandaard

In 2050 heeft elk individu een voldoende hoge levensstandaard "om voor zijn gezondheid, zijn welzijn en dat van zijn gezin te zorgen, in het bijzonder voor voeding, kleding, huisvesting, medische verzorging en noodzakelijke sociale diensten"<sup>1</sup>. Die situatie zou overeenstemmen met de verbintenissen die overheden aangingen in de *Universele verklaring van de rechten van de mens* (UVRM). Die levensstandaard is aan doelstellingen gekoppeld die met armoede en werkgelegenheid te maken hebben.

Inzake armoede, heeft elkeen in 2050 een inkomen van minstens 1 USD per dag, zoals streefdoel 1 van de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO 1) verduidelijkt. Bovendien heeft elk individu, in de ontwikkelingslanden en in de meer ontwikkelde landen een inkomen boven de relatieve armoededrempel. Die drempel wordt uitgedrukt als een percentage (60 %) van het mediaan equivalent huishoudinkomen van het land waar dat individu woont.

Qua werkgelegenheid, kan ieder die wenst, in 2050 werk vinden. Werkloosheid blijft beperkt tot frictionele en seizoensgebonden werkloosheid. Alle overheden hebben de IAO-basisconventies ondertekend en passen ze toe. Bijgevolg hebben alle tewerkgestelde personen een degelijke baan.



#### ii. Gezondheid

Hoewel de situatie in de minst ontwikkelde landen en in meer ontwikkelde landen nog verschilt, leven de mensen in 2050 gemiddeld langer en ze verkeren in goede gezondheid. De levensverwachting is in alle regio's ter wereld verbeterd en ongelijkheden inzake levensverwachting zijn verminderd.

In de armste landen, bedraagt de levensverwachting minimum 70 jaar, in het bijzonder dankzij:

- De betere perinatale zorgen. De doelstellingen om kinder- en moedersterfte in de armste landen met respectievelijk twee derde en drie kwart te doen afnemen, worden in 2015 verwezenlijkt (zie 5.2 – MDO 4 en 5). Tussen 2015 en 2050 daalt kindersterfte nog eens met twee derde en de maternale sterfte met drie kwart. Medisch geschoold personeel volgt alle bevallingen op en alle kinderen zijn ingeënt tegen mazelen.
- Het indijken van AIDS, malaria en overige infectieziekten. De laatste personen die nog besmet zijn met zulke ziekten hebben toegang tot medische zorgen, de overige worden gevaccineerd.
- Het dalende aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten.

In de andere landen, komt de levensverwachting en de levensverwachting in goede gezondheid in elk land overeen met die van de personen die in 2005 de hoogste socio-professionele status hebben. Infectieziekten, beroepsziekten en arbeidsongevallen worden ook beheerst net zoals gezondheidsproblemen zoals zwaarlijvigheid, kanker, hart- en vaatziekten die in verband staan met slechte eetgewoonten en met milieuvuiling.

---

1. UVRM, 1948: art. 25.

### 5.3.1.2 Milieukapitaal



#### i. Natuurlijke hulpbronnen

De natuurlijke hulpbronnen (lucht, water en bodem) worden in 2050 in alle landen beschermd en beheerd op een duurzame manier en worden geïntegreerd zoals aanbevolen tijdens de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg in 2002. De verdere aantasting van de natuurlijke hulpbronnen werd in het bijzonder een halt toegeroepen.

Gelet op het feit dat alleen de klimaatproblematiek in deel 2 van dit rapport wordt behandeld, verduidelijkt dit onderdeel enkel de doelstelling die in het domein van de natuurlijke hulpbronnen behaald moet worden<sup>1</sup>. De doelstelling van het VN-Raamverdrag over Klimaatverandering, die op de Top van Johannesburg werd bevestigd, gaat de goede richting uit, zodat ze in 2050 kan worden behaald. De concentraties aan broeikasgassen in de atmosfeer stabiliseren zich "op een niveau dat elke gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem tegenhoudt", namelijk 500 ppm. Volgens de huidige kennis<sup>2</sup> is, op dat niveau, de kans op een stijging van meer dan 2° c ongeveer 50 %.



#### ii. Biologische diversiteit

In 2050 worden de grote doelstellingen van de Biodiversiteitsverdrag (BDV) gehaald. De overgrote meerderheid van de staten keurde dat verdrag in 1992 goed tijdens de Wereldtop van Rio en bevestigde dat in het *Implementatieplan* dat op de Top van Johannesburg werd aangenomen.

De economische ontwikkeling gaat gepaard met een planetair ecologisch evenwicht. Nadat ze erin slaagden om in 2010 de gestage achteruitgang van de biologische diversiteit sterk af te remmen, konden de overheden de drie doelstellingen van het BDV behalen:

- De biologische diversiteit bewaren.
- Haar bestanddelen duurzaam gebruiken.
- Eerlijke en rechtvaardige verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen voor commerciële en overige doeleinden.

### 5.3.1.3 Economisch kapitaal



#### i. Financieel patrimonium

Zoals vermeld in streefdoel 15 van de MDO (zie 5.2) hebben de ontwikkelingslanden een leefbare schuldgraad bereikt. Bovendien, hebben alle landen van de wereld een schuldgraad die lager is dan 60 % van hun BBP.

---

1. Uitvoeriger werk zou uiteraard de doelstellingen voor alle componenten van de natuurlijke hulpbronnen omvatten, in het bijzonder de luchtkwaliteit en de vervuiling zoals fijne deeltjes, stikstof- en zwaveloxiden, vluchtige organische koolstoffen, ozon enz., het oppervlaktewater en het grondwater en hun nitratengehalte, fosfaten, zware metalen enz., de bodem en hun vervuilinggraad aan metalen en overige giftige substanties, het beheer van grondstoffenvoorraden, de kwaliteit van natuurgebieden, in de aspecten die niet met levende organismen te maken hebben.

2. Hare e.a., 2004.



## ii. Fysiek en technologisch kapitaal

De voorraad fysiek kapitaal nam in alle landen toe, dankzij de privé- en overheidsinvesteringen tegelijk. Het tempo van de investeringen was hoog genoeg om de vernieuwing te verzekeren, zowel kwalitatief, via de integratie van nieuwe technologie, als kwantitatief, boven op de noodzakelijke vervanging van het in waarde verminderde kapitaal.<sup>1</sup> Bij het accumuleren van fysiek kapitaal werd er bij de investeringsbeslissing rekening gehouden met sociale en ecologische bekommernissen. De geaccumuleerde voorraad is zo groot dat de toestand van de overige kapitalen die omschreven zijn in dit onderdeel, gehaald en behouden kon worden.

Het technologische kapitaal is sterk toegenomen in de meer ontwikkelde landen. De technologische vooruitgang is vooral gerealiseerd op het domein van de milieubescherming (bv. hernieuwbare energie en duurzame transportmodi). Daarbij wordt erover gewaakt dat de druk op de mens wordt verminderd.

Bovendien hebben de ontwikkelingslanden gaandeweg meer toegang tot betere technologie die in meer ontwikkelde landen wordt gebruikt. Het gaat meer specifiek om technologie om het milieu te sparen en om de toestand van het menselijke kapitaal beter te beschermen.

### 5.3.2 Plannen en acties die gekoppeld zijn aan de demografie

Zoals eerder in dit rapport aangetoond, beïnvloeden demografische ontwikkelingen de toestand van de huidige levensomstandigheden. De overheid kan actie ondernemen om de levensomstandigheden en de demografische ontwikkelingen zelf te beïnvloeden. De globale aanpak voor dit laatste type overheidsoptreden wordt hier besproken. Deel 2 van dit Rapport heeft toegelicht dat drie parameters de demografische ontwikkelingen van een land bepalen: de levensverwachting, de vruchtbaarheid en het migratiesaldo. De uitgangspunten die de Belgische overheid kan volgen om deze parameters op internationaal en nationaal vlak te beïnvloeden, komen hier aan bod.

---

1. Robert, 2005.

### 5.3.2.1 Backcasting-acties in verband met de levensverwachting

Het uitgangspunt is hier dat steeds gestreefd wordt naar een verlenging van de levensverwachting. Dat heeft in eerste instantie direct betrekking op het gezondheidsbeleid. Ook acties in andere beleidsdomeinen kunnen de gezondheid verbeteren. Het verhogen van het onderwijsniveau bijvoorbeeld, leidt er ook toe dat de bevolking meer inzicht en de praktisch bruikbare kennis zal opdoen over ziekten, hygiëne en gezondheidszorg. De maatregelen die overheid op internationaal en nationaal vlak kan nemen, hebben dus direct betrekking op het gezondheidsbeleid en in ruimere zin alle beleidsdomeinen die een invloed hebben op de gezondheid.

#### *Acties op internationaal niveau*

De overheid kan, samen met de internationale organisaties bevoegd voor gezondheidszorg, zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), acties ondersteunen die in de ontwikkelingslanden de toegang tot basisgezondheidszorg en de opleiding van medisch geschoold personeel verbeteren. In de andere beleidsdomeinen die de gezondheid en de levensverwachting beïnvloeden kan ze ingrijpen om drinkwatervoorzieningen (huisvesting en ruimtelijke ordening) te verbeteren, om werknemers te beschermen tegen beroepsziekten en arbeidsongevallen (arbeidsmarktwetgeving), om de scholingsgraad van de bevolking (onderwijsbeleid) verhogen en om sociale-zekerheidsvoorzieningen (sociaal beleid) te ontplooiën. Internationale instellingen bevoegd voor die domeinen kunnen hier telkens bij worden betrokken.

#### *Acties op nationaal niveau*

Op nationaal vlak kan de overheid streven naar een gezondheidszorg van hoge kwaliteit. In het bijzonder kunnen acties worden ondersteund die de belangrijkste doodsoorzaken terugdringen zoals hart- en vaatziekten, verkeersongevallen of zelfmoord.

### 5.3.2.2 Acties in verband met de vruchtbaarheidsgraad

Het uitgangspunt van deze acties is dat mannen en vrouwen in staat moeten zijn om kinderen te hebben en groot te brengen onder de best mogelijke gezondheidsvoorzieningen én uit vrije wil hiervoor moeten kunnen kiezen. Dergelijke acties situeren zich in eerste instantie op het domein van de reproductieve gezondheidszorg. Ook acties in andere beleidsdomeinen die het hebben en grootbrengen van kinderen beïnvloeden, kunnen relevant zijn.

#### *Acties op internationaal niveau*

De overheid kan de Strategie van de WGO inzake reproductieve gezondheidszorg van 2004<sup>1</sup> promoten en toepassen in de ontwikkelingslanden waar ze mee samenwerkt. De overheid kan ook de activiteiten van het VN-Aidsprogramma (UNAIDS) ondersteunen ter ontwikkeling van een aidsvaccin en ter verspreiding van contraceptiva (zodat op de kans op HIV-besmetting verkleint). Acties op het vlak van het onderwijs, arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid die de zelfredzaamheid en ontwikkelingskeuzen van vooral vrouwen vergroten, kunnen ook worden ondersteund.

---

1. WGO, 2004b.

**Acties op nationaal niveau**

De Belgische overheden kunnen de aanbevelingen van de Staten-Generaal voor het Gezin van 2005<sup>1</sup> onderzoeken en nagaan in welke mate ze in praktijk kunnen worden gebracht. De centrale uitgangspunten zijn de idee dat de overheid neutraal dient te staan tegenover alle samenlevingsvormen en dat voor dit onderwerp een participatief proces nodig blijft. Concreet gaat het onder meer over volgende voorstellen: de verhoging van de fiscale aftrek van de kosten voor kinderopvang, de BTW-verlaging voor investeringen in kinderopvang, de gelijkschakeling van de kinderbijslagbedragen tussen de verschillende socialezekerheidsregimes (met een verhoging van het regime van zelfstandigen), de verlenging van de periode van bescherming tegen ontslag volgend op een zwangerschap en de invoering in het Belgisch recht van de notie van echtscheiding zonder schuld of "wegens een onherstelbare breuk".

**5.3.2.3 Acties in verband met het migratiesaldo**

Het centrale uitgangspunt is hier dat migratie uit eigen vrije keuze wordt bevorderd en dat de oorzaken van migratiestromen uit noodzaak worden aangepakt. Die oorzaken hebben te maken met de levensomstandigheden in het land van herkomst en bestemming. Alle internationale en nationale acties die deze levensomstandigheden veranderen, beïnvloeden bijgevolg die migratiestromen en de demografische ontwikkeling van het land van herkomst en bestemming.

**Acties op internationaal niveau**

De Mondiale Commissie over Internationale Migratie heeft in 2005 een reeks uitgangspunten vooropgesteld voor acties op het vlak van migratie.<sup>2</sup> De overheid kan samen met de bevoegde internationale instanties deze beginselen toepassen en concrete acties uitwerken die er aan beantwoorden. Afgezien van eerder vermeld uitgangspunt zijn deze beginselen de volgende.

- De rol van de migrant in de economische ontwikkeling van het land van herkomst en bestemming wordt versterkt.
- Acties tegen illegale migratie gaan uit van samenwerking tussen staten en het respect voor de rechten van migranten en vluchtelingen.
- Migranten en burgers in landen van bestemming respecteren elkaars rechten en halen voordeel uit het integratieproces van nieuwe burgers.
- De rechten van migranten, in het bijzonder deze op het vlak van arbeidsomstandigheden, worden gewaarborgd.
- De internationale samenwerking moet worden versterkt.

**Acties op nationaal niveau**

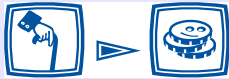
De overheid kan (onder meer in EU-context) acties steunen om illegale migranten op een humane te repatriëren en om personen met een asielstatuut de mogelijkheid te bieden zich te integreren in de samenleving. Hierbij kunnen eerdere uitgangspunten en de minimumnormen voor asielbeleid zoals overeengekomen in EU-verband worden toegepast. De overheid kan ook campagnes opstarten die het maatschappelijke draagvlak voor deze uitgangspunten vergroot.

---

1. SGG, 2005.

2. Zie Global Commission on International Migration, 2005.

### 5.3.2.4 Backcasting-oefening op twee soorten druk



#### De verouderingsdruk op de levensstandaard van ouderen, meer precies inzake pensioenen

De veroudering van de bevolking in België en in de meeste EU-landen is een uitdaging voor het pensioenbeleid, in het bijzonder voor de mate waarin de toekomstig gepensioneerden in staat zullen zijn om aansluiting te vinden bij de maatschappelijke leefpatronen. Merk op dat de veroudering ook een financieringsuitdaging is, waarvoor hierna specifieke backcasting-acties worden voorgesteld die met het huidig scenario samen zouden kunnen worden beschouwd.

Deze scenario-elementen vertrekken van de huidige toestand van de levensomstandigheden (zie deel 2). Het stelt specifiek acties voor om de backcasting-streefdoelen voor het jaar 2050 te bereiken. Die acties houden rekening met het huidige institutionele kader (zie 3.1.2.1 en 3.1.4.1).

#### Voorbeelden van streefdoelen voor 2050

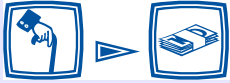
Voor 2050 kan de Belgische overheid deze doelstellingen formuleren:

- Iedereen heeft een inkomen boven een relatieve armoededrempel. Die drempel wordt uitgedrukt als een percentage (60 %) van het mediaan equivalent huishoudinkomen van België.
- Gepensioneerden beschikken over een pensioen dat hen toelaat aansluiting te vinden bij de maatschappelijke leefpatronen.

#### Voorbeelden van acties

De overheid kan volgende acties nemen om deze backcasting-streefdoelen te bereiken:

- België stelt een kadaster op van alle inkomsten van gepensioneerden. Hierdoor kan de overheid nagaan welke gepensioneerden zich onder de relatieve armoededrempel bevinden. Op basis van deze informatie worden gerichte en specifieke verhogingen van het pensioen goedgekeurd.
- Vanaf 2007 is al voorzien dat de regering, na advies van de werkgevers- en werknemersorganisaties, tweemaal per jaar de pensioenen aanpast aan de welvaart zodat een te grote welvaarts kloof tussen actieven en gepensioneerden wordt vermeden. Vanaf 2017 – dus 10 jaar nadat dit systeem in voege is – gebeuren deze aanpassingen jaarlijks en ze worden bovendien systematisch toegewezen aan gepensioneerden met de grootste welvaarts kloof. Zo zijn ze beter in staat om hun uitgaven voor gezondheidszorg te bekostigen.
- Na advies van de werkgevers- en werknemersafgevaardigden, werkt de overheid een voorstel uit om een bijdrage te vorderen van ouderen met heel hoge pensioenen uit private sectorale pensioenstelsels of gepensioneerden met inkomens uit betaalde arbeid. Dat zou de bijstandstelsels voor gepensioneerden mee helpen financieren. Zo wordt de welvaart herverdeeld tussen gepensioneerden die toegang hebben tot private collectieve pensioenvoorzieningen en gepensioneerden met onvoldoende pensioenrechten (en die dus moeten terugvallen op bijstand).
- De Wet op de aanvullende pensioenen is sinds 1 januari 2004 van kracht. Die wet democratiseert de toegang tot private sectorale pensioenfondsen en biedt een minimumbescherming aan bijdragende. In 2009 evalueert de regering deze wet, samen met de afgevaardigden van werknemers- en werkgeversorganisatie. Deze evaluatie vindt dus plaats vijf jaar na het in voege treden van deze wet en één jaar voor het jaar 2010, het jaar waarin het Zilverfonds voor het eerst wordt aangewend om de publieke pensioenen te financieren (gegeven een overheidsschuld van maximaal 60 % van het BBP). De evaluatie van deze wet besteedt bijzondere aandacht aan de toekenning van aanvullende pensioenen in sectoren waar dit nog niet het geval is. Daarenboven wordt het aanbieden van aanvullende pensioenen voor contractuele werknemers die in dienst zijn van de overheid ook overwogen.
- De regering onderzoekt na advies van de werknemers- en werkgeversafgevaardigden en rekening houdend met de budgettaire kost, de verhoging van de fiscale aftrek voor pensioensparen en andere langetermijnbeleggingen. Dat zou werknemers in staat moeten stellen om, als ze willen, extra inkomsten op te bouwen die aangewend kunnen worden vanaf pensionering.



### **De verouderingsdruk op het financiële patrimonium, meer precies inzake de financiering van pensioenen**

De veroudering van de bevolking in België en in de meeste EU-landen stelt de belangrijke vraag naar de financiering van de toekomstige pensioenen. Voor dit thema wordt hier elementen van een backcasting-scenario uitgewerkt die samen met het voorgaande scenario over de levensstandaard van de toekomstig gepensioneerden kunnen worden beschouwd.

Deze scenario-elementen vertrekken van de toestand van de huidige levensomstandigheden (zie deel 2). Het stelt specifiek acties voor om de backcasting-streefdoelen voor het jaar 2050 te bereiken. Die acties houden rekening met het huidige institutioneel kader (zie 3.1.2.1 en 3.1.4.1).

#### **Voorbeelden van streefdoelen voor 2050**

Voor het jaar 2050 kan de overheid volgende doelstellingen formuleren.

- België zal in 2050 haar schuldgraad hebben gehalveerd ten opzichte van 2004. In 2004 bedroeg die 96 % van het BBP. Voor 2050 wordt dus een schuldgraad van 48 % van het BBP voorgesteld.
- Tegen 2050 zal de algemene werkgelegenheidsgraad en de werkgelegenheidsgraad voor ouderen (50-64) in België een niveau hebben bereikt dat overeenstemt met het hoogste cijfer in de EU-landen in 2004. Denemarken heeft in 2004 zowel de hoogste algemene werkgelegenheidsgraad als werkgelegenheidsgraad voor ouderen. Dat betekent voor België concreet een stijging tussen 2004 en 2050 van de algemene werkgelegenheidsgraad van 60 % naar 75,7 % en van de werkgelegenheidsgraad voor ouderen van 30 % naar 60 %. In elk geval zal de werkloosheid in 2050 beperkt zijn tot seizoens- en frictionele werkloosheid.

#### **Voorbeelden van acties**

Om deze streefdoelen te bereiken kan de overheid volgende acties nemen op het vlak van het begrotings- en het arbeidsmarktbeleid.

- België heeft elk jaar minstens een begrotingsevenwicht. Eventuele overschotten worden prioritair besteed om de overheidsschuld terug te dringen en om de publieke pensioenen te prefinancieren. Zo daalt in de periode 2010 en 2030 de schuldgraad in eerste instantie tot minder dan 60 %. Dat maakt het mogelijk om gedurende deze periode de gespaarde middelen van het Zilverfonds te besteden aan de financiering van publieke pensioenen. Uiteindelijk zal de schuldgraad dalen tot 48 % in 2050. Systemen voor alternatieve financiering van een sociale zekerheid (waaronder pensioenvoorzieningen) worden ook onderzocht, waaronder een specifieke belasting op milieuvervuilende producten, accijnzen op tabak en brandstoffen en energieheffingen.
- Oudere werknemers worden aangemoedigd om langer te werken. Werkgevers worden aangemoedigd om arbeidsvoorwaarden te creëren die dat mogelijk maken. Er zullen dus een reeks maatregelen worden getroffen om zowel het aanbod van als de vraag naar oudere werknemers te verhogen, onder meer rekening houdend met de budgettaire impact ervan en met de lengte en de zwaarte van de loopbaan van bepaalde categorieën van oudere werknemers. Zo dalen bijvoorbeeld de patronale lasten voor oudere werknemers. Dat maakt het voor werkgevers interessanter oudere werknemers in dienst te nemen of te houden. Ook zullen er maatregelen komen, zodat bedrijven oudere werknemers onder aangepaste arbeidsvoorwaarden in dienst kunnen nemen, in het bijzonder inzake stress. Tegelijk worden systemen die per extra gepresteerd werkjaar een pensioenbonus opleveren versterkt. De overheid drijft ook de financiële steun voor de sociale en de non-profit economie en buurtdiensten op, zodat deze sector prioritair oudere werknemers onder aangepaste arbeidsvoorwaarden kan aanwerven. Her- en omscholingsprogramma's voor oudere werknemers en herintreders worden ondersteund en zijn prioritair gericht op knelpuntberoepen en sectoren waar België een grote expertise en comparatief voordeel heeft. Ten slotte wordt de fiscale aftrek voor kinderopvang en het aanbod van gesubsidieerde kinderopvang opgetrokken. Gezien oudere inactieven (tussen 50 en 64) worden aangemoedigd om actief te blijven om de arbeidsmarkt kunnen ze minder gemakkelijk in het informele circuit instaan voor kinderopvang van hun kleinkinderen.



### 5.3.3 Plannen en acties die gekoppeld zijn aan consumptie

Slechts 12 % van de Belgen maakt zich ongerust over zijn consumptiegedrag<sup>1</sup>. Zowat de helft van de ondervraagde Belgen maakt zich zorgen over de sociale en ecologische problemen. Echter, *"de burger-consument kan gezien worden als "de change-agent" die een transitie in gang kan zetten naar duurzame consumptie en dagelijkse gedragsroutines kan herinrichten"*<sup>2</sup>. De overheid, die overtuigd is van de mogelijke rol van consumenten, kan hen ertoe leiden om hun bekommernissen tot uiting te laten komen in hun consumptiegedrag. Ze kan een mix van complementaire instrumenten inzetten die op een meer coherente wijze de hefboomen in werking kunnen stellen om de consumptiewijzen te veranderen.

Hierna worden twee soorten hefboomen besproken: die voor de consumptie zelf en, voorafgaand, die voor de factoren die de evolutie van de consumptiepatronen bepalen. In deel 2 van dit rapport werden twee grote categorieën van determinanten besproken: de menselijke determinanten, zoals de individuele waarden en de bevolkingsstructuur, en de economische determinanten (vooral het inkomen, de spaarneiging, het prijzenpeil van goederen en diensten, maar ook het aanbod van goederen en diensten, met inbegrip van marketing en reclame, en de infrastructuur).

De acties van de overheid op deze hefboomen zullen zich niet beperken tot het nationale niveau, gegeven de noodzaak om de consumptiewijzen te veranderen op wereldvlak. Hoewel verschillend, stelt de vraag van de verandering van de consumptiewijzen zich ook in de ontwikkelingslanden: het ontwikkelingsproces dient vooral de bevrediging van de basisbehoeften van de mensen te garanderen, er echter op lettend dat dit volgens duurzame consumptiepatronen verloopt. De overheid kan dus ook proberen om een verandering op internationaal vlak aan te moedigen.

De drie volgende onderdelen stellen voor elke hefboom de mogelijke instrumenten voor die kunnen worden toegepast en welke vragen in dat verband aan de orde kunnen zijn. Ze behandelen zowel de acties van de overheid op internationaal als op nationaal vlak.

#### 5.3.3.1 Acties op het vlak van de determinanten inzake consumptie

##### *Acties op internationaal niveau*

De overheid waakt erover dat op transversale wijze (*cross-cutting*) rekening zal worden gehouden met de vraag van de consumptiewijzen in de onderhandelingen van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Ze zorgt ook dat dit zal worden opgenomen in het werkprogramma van de andere internationale instellingen voor wie het onderwerp relevant is.

De overheid bestrijdt de armoede (zie 5.3.1), niet alleen door de armsten toe te laten in hun basisbehoeften te voorzien door de consumptie van goederen en diensten maar ook door de integratie van duurzame consumptiepatronen in de strategieën voor armoedebestrijding.

1. Het Europese gemiddelde komt in de buurt: 14 % in de EU-15 en 15 % in de EU-25.  
2. RIVM, 2004: 9.

**Acties op nationaal niveau**

De overheid voert een coherente en toegankelijke informatiecampagne in samenwerking met de organisaties van het maatschappelijke middenveld. Het kan vele communicatie-instrumenten gebruiken: regelmatige informatiesessies en -campagnes via diverse mediakanalen, debatten, vorming van onderwijzend personeel en journalisten... Het kan dat beleid versterken door hun woorden en daden (bv. de aanvaarding van duurzame consumptiewijzen binnen openbare diensten) steeds meer laten overeenstemmen met die visie en met verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling.

Acties die de burger de kans bieden om te kiezen voor een consumptie die past in een duurzame ontwikkeling kunnen de bewustwordingscampagnes voor duurzame ontwikkeling begeleiden en volgen, onder meer via het prijsbeleid en de investeringen in openbare infrastructuur:

- De fiscaliteit kan worden geheroriënteerd zodat een duurzame ontwikkeling wordt bevorderd (onder meer door de internalisatie van externe kosten), waarbij in begeleiding wordt voorzien voor de armsten. Bovendien kunnen bepaalde diensten en goederen die aan ecologische en sociale normen beantwoorden het voorwerp zijn van een belastingvermindering om zo hun consumptie te bevorderen.
- De overheid kan investeringen in overheidsinfrastructuur doen toeneemen, die de consument de mogelijkheid biedt een duurzaam consumptiegedrag te ontwikkelen, zoals het openbaar vervoer, de hernieuwbare energie, de afvalsorteercentra enzovoort.

**5.3.3.2 Acties op het vlak van consumptie**

**Acties op internationaal niveau**

België neemt actief deel aan het proces van Marrakech<sup>1</sup>: een internationaal samenwerkingsprogramma in de vorm van een regionale en mondiale vergaderingen. Het streeft naar een verandering van de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen, het wisselt goede praktijken uit en het werkt in partnerschap samen met andere landen en internationale instellingen.

**Acties op nationaal niveau**

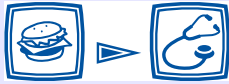
De overheid kan haar acties oriënteren op twee grote categorieën van instrumenten: de informatieve en reglementaire instrumenten.

- De informatieve instrumenten leggen het accent op de consumptieopvoeding bij kinderen en volwassenen zodat volgende vragen behandeld en met elkaar in verband kunnen worden gebracht: het budgetbeheer, kredieten, de inachtneming van economische en sociale normen bij de consumptiekeuze, de ontwikkeling van een kritische geest tegenover reclame en marketing, het beheer van de afvalstoffen...
- Reglementaire instrumenten laten de overheid toe haar maatregelen te vergezellen van sancties om de effectiviteit ervan te verhogen (vb. snelheidsbeperkingen). Maar de mogelijkheden om directe reglementaire instrumenten te gebruiken om het gedrag van consumenten te wijzigen, vrij beperkt. Ze kunnen vooral worden gebruikt voor de productiewijzen, bijvoorbeeld door vereisten te omschrijven van producten die op de markt worden gebracht of door de begeleidende informatie in reclame en marketing te omkaderen (zie productie).

---

1. Het werd in 2003 opgestart door enkele EU-landen, waaronder België.

### 5.3.3.3 Backcasting-oefening op twee soorten druk



#### De druk van de voedingspatronen op de gezondheid: backcasting-scenario

Deze scenario-elementen vertrekken van de toestand van de huidige levensomstandigheden zoals beschreven in deel 2. Het stelt specifiek acties voor om de backcasting-streefdoelen voor 2050 te bereiken en die rekening houden met het huidige institutioneel kader (zie 3.1.1.2 en 3.1.2.2).

#### Voorbeelden van streefdoelen voor 2050

In 2050 zal het verschil tussen de levensverwachting en de levensverwachting in als goed ervaren gezondheid sterk verminderd zijn. De levensverwachting en het verschil tussen de levensverwachting en de levensverwachting in als goed ervaren gezondheid zullen het niveau van die indicatoren, zoals dat in 2005 bij de mensen met de hoogste socio-economische status werd opgetekend bereikt en zelfs overschreden hebben. Het niveau voor vrouwen is 83,5 jaar waarvan 74,1 in als goed ervaren gezondheid. Voor mannen is dat respectievelijk 78,6 en 70,9 jaar. Die verbetering gaat samen met een algemene verbetering van de gezondheidstoestand van de individuën.

- 80 % van de bevolking zal een gewichtsindex (Quetelet-index of BMI: body mass index) tussen 20 en 25 kg/m<sup>3</sup> bereikt hebben en een lendenomtrek van minder dan 102 cm voor de mannen en 88 cm voor de vrouwen<sup>a</sup>.
- Het aantal kankergevallen zal 40 % lager liggen dan in 2005 en voor longkanker (door tabaksgebruik en luchtvervuiling) zelfs 80 % lager.

#### Voorbeelden van acties

De Belgische overheden passen strikt de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsraad qua voeding toe.

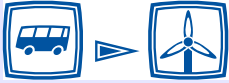
- Het energieaandeel stabiliseren om een normaal gewicht te behouden.
- Het energieaandeel afkomstig van vetten beperken. Het aandeel van de vetten in de voeding zal moeten overeenstemmen met de *Voedingsaanbevelingen voor België* van CSN (2003), dat betekent minder dan 30 % van het totale calorieeraanbod.
- Meer fruit en groenten, peulvruchten, volwaardige granen en noten eten. De overheid adviseert een niveau 400 g/p/dag aan groenten en fruit en 100 g/p/dag aan vlees (prioritaire doelgroep: de armsten).
- De consumptie van vrije suikers beperken.
- Het zoutverbruik uit alle mogelijke bronnen beperken en geen jodiumhoudend zout gebruiken.

De overheid neemt bijvoorbeeld volgende acties:

- de organisatie van campagnes voor een evenwichtiger voeding en meer lichaamsbeweging, vooral voor en via artsen en onderwijzend personeel en voor alle burgers via de gemeenten...
- De organisatie van een systematische controle van de bloedsuikerspiegel, het cholesterolgehalte en het gewicht bij het medische onderzoek in de scholen, de arbeidsgeneeskunde en de raadplegingen bij de huisarts.
- Het vastleggen van het menu in de eetgelegenheden van scholen en overheidsinstellingen op basis van voedingsaanbevelingen, waarbij rekening gehouden wordt met de milieu-impact van de verbruikte voeding.
- Internalisatie van sociale en ecologische externaliteiten in de prijzen van voedingsproducten zodat deze signalen zenden die de duurzame voedingsgewoonten bevorderen.

Om die actie te vervolledigen moedigt de overheid iedereen die daar fysiek toe in staat is, er toe aan op alle leeftijden minstens 45 minuten per dag lichaamsbeweging te nemen.

a. National Institute of Health, 1998.



### De druk van het personenvervoer op de natuurlijke rijkdommen: backcasting-scenario

De scenario-elementen vertrekken van de toestand van de huidige levensomstandigheden zoals beschreven in deel 2. Het stelt specifiek acties voor om de backcasting-streefdoelen voor 2050 te bereiken en die rekening houden met het huidige institutioneel kader (zie 3.1.1.2 en 3.1.3.1).

#### Voorbeelden van streefdoelen voor 2050

Om de opwarming van de aarde te beperken tot 2° C, heeft de Europese Raad van milieuministers in 2005 broeikasgasemissiereducties voorgesteld à rato van 60 tot 80 % tussen 1990 en 2050 voor de ontwikkelde landen. In België hebben de regeringen echter nog geen langetermijndoelstelling voor de uitstootvermindering van broeikasgassen door de vervoersector vastgelegd of voorgesteld. Om te helpen bij de bepaling van doelstellingen en acties voor de vervoersector werden hier twee backcasting-studies voor andere Europese of geïndustrialiseerde landen gebruikt: de studie *Environmentally Sustainable Transport (EST)* van de OESO en studies over het Verenigd Koninkrijk<sup>a</sup>.

In de EST-studie heeft de OESO doelstellingen bepaald om tot een duurzaam transport te komen: een vermindering met 80 % van de broeikasgasemissies tussen 1990 en 2030 en een vermindering met 90 % van de uitstoot van NOx en VOS tijdens dezelfde periode. In de studies over het Verenigd Koninkrijk wordt een vermindering met zo'n 60 tot 80 % tussen 1990 en 2030 of 2050 voorgesteld. Het hier voorgestelde streefdoel is hier op gebaseerd en strekt ertoe dat de broeikasgasemissies door de vervoersector in België gelijkaardige verminderingen zullen kennen gaande van 60 tot 80 % tussen 1990 en 2050.

#### Voorbeelden van acties<sup>b</sup>

Op basis van reeksen hypothesen onderscheiden voornoemde studies meerdere scenario's om de gestelde doelen te bereiken. Hier wordt enkel het scenario beschreven, dat studies als het meest realistische beschouwen om de hiervoor vermelde doelstellingen te verwezenlijken. Dat scenario steunt op een matige technologische vooruitgang, die bijvoorbeeld een penetratie van schone voertuigen voor bepaalde toepassingen inhoudt. Technologische vooruitgang leidt tot een gevoelige daling van de uitstoot van voertuigen. Maar belangrijke gedragswijzigingen zijn ook nodig. In de EST-studie wordt namelijk een vermindering met de helft van het gebruik van het privé-voertuig voorgesteld, en een even grote vermindering van het aantal luchtreizen. Het gebruik van het openbare vervoer over land zou tweemaal hoger liggen dan in 1990. De Bristow-studie stelt volgende maatregelen voor:

- Een verhoging van de verbruikskosten van voertuigen via één van de twee volgende opties:
  - Een verhoging van de brandstofprijzen buiten inflatie met 2 % per jaar tussen 2015 en 2050, of een totale stijging met 100 % tussen 2015 en 2050.
  - Een omzetting van de taksen op het wagenbezit in een variabele taks per km vanaf 2010; die hervorming is tot 2015 fiscaal neutraal en nadien zou die taks met 2 % per jaar toenemen.
- Een prijsvermindering voor het openbaar vervoer met 1 % per jaar en een toename van het aanbod aan openbaar vervoer met 1 % per jaar over de periode 2015-2035.
- Een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer (verlenen van voorrang, betere aansluitingen, intermodale platformen, betere informatie...).

Ook andere maatregelen kunnen overwogen worden: een begeleiding voor de armste consumenten en een vermindering van de snelheid van privé-wagens (door zowel de toegelaten snelheid op snelwegen te verminderen als het behoud van hoge boetes bij een overtreding) en de ontwikkeling van technische normen die de maximumsnelheid van wagens beperken.

De sociaal-economische evaluatie van de OESO voor het gemengde scenario tot slechts weinig gevolgen voor de economie en een gevoelige milieuverbetering. Op sociaal vlak zou dit scenario leiden tot een verbetering of een beperktere achteruitgang van de sociale omstandigheden dan wanneer alles bij *business as usual* zou blijven. Wat de gezondheid betreft dragen de maatregelen die het gebruik van de zachte vervoermiddelen bevorderen (bv. te voet naar de bushalte gaan, de fiets nemen voor verplaatsingen van minder dan 6 km), ook bij tot meer lichaamsbeweging en een betere gezondheid.

a. Bristow e.a., 2004, Hickman e.a., 2005.

b. Aangezien dit onderdeel de consumptiewijzen behandeld, worden hier de acties beschouwd die verband houden met het personenvervoer. Een gelijkaardige werkwijze zou kunnen worden gevolgd voor het goederenvervoer.

### 5.3.4 Plannen en acties op het vlak van productie

Er bestaan wel degelijk mogelijkheden om acties inzake duurzame ontwikkeling op touw te zetten in de bedrijfswereld. De producenten worden zich tenslotte steeds meer bewust van de dreiging die uitgaat van de achteruitgang van het milieukapitaal en het menselijke kapitaal, die essentiële productiefactoren vormen. Volgens een Europese enquête lijken de bedrijfsleiders de groep te vormen die het meest bezorgd is om de klimaatveranderingen (55 % van de ondervraagde bedrijfsleiders in Europa zijn bezorgd over de klimaatverandering, terwijl de gemiddelde score 45 % bedraagt<sup>1</sup> voor een representatief staal van de bevolking). Ze zijn trouwens bereid te investeren in onderzoek naar nieuwe concurrentievoordelen om het hoofd te bieden aan de concurrentie van de ondernemingen in de lageloonlanden.

De overheid kan van die mogelijkheden gebruik maken om acties te voeren die het mogelijk maken de productiepatronen te wijzigen zodat ze meer verenigbaar worden met duurzame ontwikkeling. Die acties kunnen rechtstreeks de productie beïnvloeden, zowel op het niveau van de productieorganisatie als de productontwikkeling. Ze kunnen ook in het begin van het proces optreden en inwerken op de factoren die bepalend zijn voor de evolutie van de productiepatronen. Volgende determinanten werden gekozen in dit rapport: de kenmerken van de productiefactoren zoals de kosten en de hoeveelheden, de interactie van de productie- en consumptiewijzen, zoals de bevrediging van de vraag van consumenten maar ook van reclame en marketing, en ten slotte van de mondialisatie van de interacties tussen bedrijven die mogelijkheden schept waarbij de concurrentie wordt verhoogd.

De voorstellen hierna hebben betrekking op beleidsdaden op nationaal en internationaal vlak. Ze hebben betrekking op de manier waarop de ondernemingen goederen en diensten produceren, maar ook op de manier waarop ze bij hun werking goederen en diensten consumeren.

#### 5.3.4.1 Acties op het vlak van de determinanten van de productie

##### *Acties op internationaal niveau*

Op internationaal vlak waakt België erover dat de maatregelen om de internationalisatie van externe kosten, meestal via fiscale weg, verbonden met sociale en milieuschade worden verdedigd. Het blijft op actieve wijze het Marrakech-proces steunen en eraan meewerken, zoals hierboven uitgelegd voor de consumptiepatronen. België ijvert er ook voor om in de onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) meer rekening te houden met milieu en arbeidsvoorwaarden (basisconventies van de IAO).

##### *Acties op nationaal niveau*

In België waakt de overheid over het beschikbaar houden van kwaliteitsvolle en voldoende productiefactoren. Dat kan betrekking hebben op vorming en gezondheid, een stabiele energiebevoorrading of efficiënte infrastructuren die rekening houden met de sociale en milieucomponenten. Ook stabiele, efficiënte en duidelijke reglementen versterken de economische aantrekking van het land<sup>2</sup>. De overheid houdt ook een fiscaal en reglementair kader in stand dat toelaat om laaggeschoolden aan werk te helpen, net als een systeem van sociale bescherming dat de risico's dekt van flexibiliteit die de bedrijven vragen.

1. CEC, 2005b.  
2. Mommaerts e.a., 2000.

De overheid streeft ook naar een rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, onder meer door externe kosten te internaliseren, in coördinatie met Europese landen. Ze werkt onder meer samen met de bedrijfs wereld en de financiële sector om rekening te houden met sociale, ecologische en economische criteria bij de financiering van bedrijven. België spant zich in om die indicatoren internationaal te veralgemenen en te standaardiseren. Tot slot, kan de overheid met reglementering van reclame het informatiegehalte verhogen en de kenmerken verminderen die impulsaankopen kunnen aanmoedigen.

#### 5.3.4.2 Acties op het vlak van de productie

##### Acties op internationaal niveau

Op internationaal niveau steunt België door haar actie de toepassing van de artikelen 16, 18 en 19 van het *Implementatieplan* van Johannesburg die betrekking hebben op diverse acties ter bevordering van investeringen in een minder vervuilende productie, op maatregelen die de ecologische en sociale verantwoordelijkheid van de ondernemingen bevorderen, waaronder hun verplichting om zich te verantwoorden, en de planning van een duurzame ontwikkeling van infrastructuren en openbare markten.

De overheid streeft ook een herziening van het subsidiebeleid na (de subsidiebedragen en van hun toewijzingsmechanismen), met name op het vlak van energie en landbouw. Het gaat er vooral om "*de subsidies los te koppelen van het gebruik van inputs, de productie en de consumptie, wat zou leiden tot economische, ecologische en sociale winst*"<sup>1</sup>.

##### Acties op nationaal niveau

De overheid waakt over de invoering van een kader dat de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven bevordert en van steeds veeleisender beheers- en milieuzorgsystemen. De overheid stimuleert de ondernemingen ook om hun energie-efficiëntie te verbeteren, vooral met sectorale akkoorden of het bevorderen van energiebesparende investeringen via het derde-investeerdermechanisme.

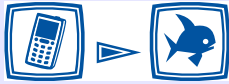
De overheid moedigt de inspanningen van de ondernemingen op gebied van onderzoek en ontwikkeling (o&o) voor schonere technologieën ook financieel aan, onder andere via steunprogramma's voor onderzoek op verschillende beleidsniveaus. De overheid kan ook het onderzoek naar de giftigheid van de producten aanmoedigen, het gebruik van substanties die een negatief effect op de gezondheid hebben reglementeren, de beslissing over en uitvoering van het REACH-programma (*Reglementen over de registratie, evaluatie, vergunning en de beperking van chemische stoffen*) versnellen en de Europese initiatieven in dit domein ondersteunen.

Om de arbeidsongevallen te verminderen, controleert de overheid strikt de veiligheidsmaatregelen en de onderlinge afstemming van de arbeidsomstandigheden in de oderaanneming en de grote ondernemingen.

---

1. OESO, 2005.

### 5.3.4.3 Backcasting-oefening op twee soorten druk



#### De druk van de productontwikkeling op de biologische diversiteit

Deze scenario-elementen vertrekt van de toestand van de huidige levensomstandigheden (zie deel 2). Het stelt specifieke acties voor om de backcasting-streefdoelen voor 2050 te bereiken en die rekening houden met het huidige institutioneel kader (zie 3.1.1.3 en 3.1.3.2).

#### Voorbeelden van streefdoelen voor 2050

In 2050 heeft België de drie doelstellingen bereikt van de BDV die het eind 1996 heeft ondertekend.

- (1) Behoud van de biologische diversiteit.
- (2) Duurzaam gebruik van de samenstellende elementen.
- (3) Juiste en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van de genetische hulpbronnen voor commerciële en andere doeleinden.

#### Voorbeelden van acties

Om die streefdoelen te bereiken, kan België op internationaal vlak de volgende maatregelen steunen:

- De WHO een duidelijk mandaat geven over de milieubescherming om doelstellingen inzake het beheer van de biologische diversiteit op te nemen in de besluitvorming<sup>a</sup>.
- Een gelijk belang toekennen aan de milieu- en de TRIPS-akkoorden (intellectuele eigendom en handel). Dat is noodzakelijk voor de coördinatie ervan<sup>b</sup>.

Wat de ontwikkeling van producten met eerbied voor de traditionele kennis betreft, adviseert het UNDP<sup>c</sup> de TRIPS te herzien om rekening te houden met de collectieve rechten op kennis en hulpbronnen, de voorafgaande toestemming en de nood aan transparantie in de onderzoeksresultaten. België kan op internationaal vlak die aanbevelingen ondersteunen door te vragen:

- De uitzonderingen op de octrooieerbaarheid uit te breiden door de rechten op traditionele kennis in aanmerking te nemen<sup>d</sup>.
- Contractuele regelingen te integreren om gezamenlijk met de leverancier van de genetische bron te kunnen beschikken over het intellectuele eigendomsrecht. Dat impliceert akkoorden over de overdracht van materiaal (vorming, gezamenlijk o&o, financiering van projecten die de lokale gemeenschappen uitwerken met het oog op ontwikkeling, behoud en duurzaam gebruik van de genetische bronnen; bezoldiging) en een systeem van bestraffing bij onwettige toegang tot de genetische bronnen (weigering of het ongeldig maken van verkregen octrooien).

Dit federaal Rapport onderzoekt de gevolgen van de ontwikkeling van farmaceutische producten op de biologische diversiteit. Ook andere aspecten van de huidige productiepatronen bedreigen die. Het gaat bijvoorbeeld om de ophoping van afval. Er zouden dus acties ondernomen kunnen worden om de hoeveelheid afval te verminderen of de bio-afbreekbaarheid ervan te vergroten.

In België, zet de overheid een sectoraal beleid van integratie voort, dat wil zeggen, volgens BDV, "het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit op te nemen in de desbetreffende op één of meerdere sectoren betrekking hebbende plannen, programma's en beleidslijnen." De overheid zou onder andere de volgende acties kunnen uitwerken.

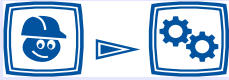
- Een beschermde zone in Noordzee afbakenen, bijvoorbeeld 20 % van het Belgische zeegebied, waar de visvangst en de andere activiteiten die de zeefauna en -flora bedreigen verboden zijn.
- Een systeem op touw zetten dat de naspeurbaarheid van de uitvindingen (en van de producten aan de oorsprong ervan) waarborgt om tot het land te kunnen teruggaan dat genetische rijkdommen uitvoert en zo te controleren of er geen sprake is van biopiraterij.
- De ontwikkeling van een label "duurzaam toerisme" ondersteunen en milieubescherming inpassen in de opleiding van werknemers in de toerismesector.

a. MEA, 2005.

b. Solagral, 2002.

c. UNDP, 1999b.

d. Solagral, 2002.



## De druk van de productieorganisatie op het fysieke en technologische kapitaal

Deze scenario-elementen vertrekken van de toestand van de huidige levensomstandigheden zoals beschreven in deel 2. Het stelt specifiek acties voor om de backcasting-streefdoelen voor 2050 te bereiken en die rekening houden met het huidige institutioneel kader (zie 3.1.1.3 en 3.1.4.2).

### Voorbeelden van streefdoelen voor 2050

In 2050 neemt voorraad fysiek kapitaal in België toe dankzij privé- en overheidsinvesteringen. Het investeringstempo volstond om zowel de kwalitatieve vernieuwing, via de integratie van nieuwe technologie, als de kwantitatieve vernieuwing te waarborgen boven op de noodzakelijke vervanging van het ontwaarde kapitaal<sup>a</sup>. De gecumuleerde kapitaalvoorraad is zo groot dat het mogelijk is de toestand van de overige kapitalen te verhogen en op een hoog niveau te houden. Het voorbeeld van de infrastructuur wordt in dit federaal rapport behandeld.

het technologische kapitaal dat verzameld is in België tot 2050 heeft innovaties ondersteund die de vermindering toelaat van de druk de mens en het milieu, meer precies op het vlak van hernieuwbare energiebronnen, de eco-efficiëntie van producten en van productieprocessen, en die toelaten om het gebruik te vermijden van gevaarlijke substanties.

### Voorbeelden van acties

De mogelijke acties van de overheid om tegen 2050 het optimale niveau van vervoerdiensten en -infrastructuren te bereiken, zijn op zijn minst de volgende:

- Het onderzoek ondersteunen naar en de ontwikkeling van milieuvriendelijkere vervoerpatronen.
- Een reglementair kader creëren dat de actoren in staat stelt hun consumptie- en productiekeuzes te maken die alle kosten en gevolgen van hun beslissing omvatten. Het gaat er dus om de externe kosten zo optimaal mogelijk te internaliseren.
- De vervoerpatronen met de laagste externe kosten ondersteunen, zoals te voet of per fiets, of het openbaar vervoer zoals bus of trein.

De overheid kan initiatieven nemen die een tegengewicht vormen voor de marktmechanismen die de technologische vooruitgang in de hand werken die op korte of middenlange termijn rendabel zijn. Inderdaad, de vooruitgang die investeringen vergt - en die dus kosten met zich meebrengt - op middellange termijn (25 jaar) maar die gunstig is voor de maatschappij op lange termijn (50 jaar) komt slechts moeilijk spontaan op gang als in het huidige kader.

Bovendien benadrukt het UNDP<sup>b</sup> dat het internationale technologiebeheer de diversiteit van behoeften en culturen moet respecteren. Overheidsinvesteringen, weliswaar in een nieuwe financieringsvorm, zijn essentieel om producten en systemen te ontwikkelen die ten goede komen aan armen en arme landen. Bij de verkenning van nieuwe toepassingen moeten ook de nodige voorzorgen worden genomen, ongeacht de winst die ze zouden opleveren. In die domeinen moeten deze acties worden ondernomen:

- De overheidsfondsen voor energie-onderzoek richten op hernieuwbare energie en de investeringen in die domeinen op verschillende wijzen aanmoedigen (subsidies, groene certificaten...).
- Belgische steun geven aan de herziening van de TRIPS zodat genen, cellen, weefsels, organen van plantaardige, dierlijke of menselijke oorsprong niet langer beschouwd worden als uitvindingen, waarop, via het verlenen een octrooi, een monopolie mogelijk is (ICO - internationale classificatie van octrooien) - Aanbeveling 1425 van de Raad van Europa).
- Overheidsinvesteringen en onderzoeksondersteuning verder uitbouwen in technologie die nuttig is voor ontwikkeling en de verkregen resultaten delen. België kan bijvoorbeeld op internationaal niveau stimulansen geven voor het gebruik van economische instrumenten om onderzoek te richten op alle dringende behoeften van de planeet (en niet enkel op de rendabele).

a. Robert e.a., 2005.

b. UNDP, 1999b.



## 5.4 De noodzaak van geïntegreerde scenario's

Nadat in 5.1 de backcasting-methode werd uiteengezet, startte 5.2 een originele uitwerking van die vorm van toekomstverkenning door een reeks internationale verdragen inzake duurzame ontwikkeling toe te passen. Die drukken de wereldvisie inzake duurzame ontwikkeling uit die de internationale gemeenschap onderschreef in de vele beleidsverklaringen en verbintenissen terzake.

Die visie, die al sinds de Conferentie van Rio van 1992 werd gepreciseerd, wordt verder verfijnd door de internationale onderhandelingen over duurzame ontwikkeling. Hoofdstuk 5.3 heeft die visie van duurzame ontwikkeling vertaald in een reeks strategische acties. Dat legt de basis om te starten met de uitwerking van scenario's inzake duurzame ontwikkeling. Het beschrijft doelstellingen voor 2050 en een reeks beleidsdaden om die te bereiken.

Die toepassing van het TransGovern-model om het materiaal inzake toekomstverkenning te organiseren, is vergelijkbaar met haar toepassing in deel 2 om de retrospectieve informatie over twintig domeinen van druk te organiseren. De acties die in aanmerking komen voor die toekomstscenario's, beogen veel meer de oorzaken te veranderen dan de effecten. Ze hebben vooral betrekking op de sturende krachten van ontwikkeling en beogen om de druk te verminderen die ze veroorzaken op het menselijke, milieu en economische kapitaal. Ze kunnen ook betrekking hebben op de domeinen van druk zelf en op de toestand van de kapitalen.

De verkenning van hoofdstuk 5.3 heeft apart de plannen en de acties behandeld voor demografie, consumptie en productie. Het TransGovern-model vermeldt ook het bestaan van wederzijdse relaties tussen de drie sturende krachten en tussen hun gevolgen, zoals die beschreven aan het einde van deel 2. Maar de integratie van de plannen en de acties voor die drie krachten en het harmoniseren van hun doelstellingen, is een omvangrijk werk, dat nog niet gedaan is. Het volgende rapport zal in hoofdzaak daartoe bijdragen.

Enkele van volgende voorbeelden, die gebaseerd zijn op de in deel 2 verzamelde informatie over de domeinen van druk, illustreren verscheidene situaties. Ze tonen ook het belang van de moeilijkheid van een geïntegreerde benadering aan. De eerste voorbeelden hebben betrekking op de complementariteit tussen doelstellingen, maar ook op conflicterende doelstellingen, wat mogelijke hindernissen opwerpt.

- Bij een eerste situatie kan een overheidsingrijpen op een aantal vlakken op één sturende kracht bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen van duurzame ontwikkeling (DDO's) voor de meerdere kapitalen. Een voorbeeld in het domein van landbouw en voeding is het verband tussen de doelstellingen van de bescherming van de natuurlijke hulpbronnen en de doelstelling van de verbetering van de levensverwachting en gezondheid. De overheid kan beide verbeteren met acties inzake productie, die het intensieve gebruik van meststoffen en pesticiden in de landbouw verminderen. Die kunnen twee effecten hebben: enerzijds kan ze de grond- en watervervuiling verminderen en anderzijds kunnen ze een gezondere voeding bewerkstelligen.
- Bij een tweede situatie kan een actie van de overheid gericht op één sturende kracht bijdragen tot de verwezenlijking van een DDO van één

kapitaal, maar kan die de verwezenlijking van één of meer andere DDO's bemoeilijken. Bijvoorbeeld in de plannen en acties verbonden met demografie is er een *trade-off* tussen de doelstelling van een begrotingsevenwicht en de doelstelling van het behoud van een zekere levensstandaard voor ouderen. Een overheidsactie om om te gaan met de verouderingsdruk en die een begrotingsevenwicht nastreeft door de toekomstige pensioenlasten van de overheid te verminderen, kan de levensstandaard van oudere personen verminderen, wat waarschijnlijk een impact zal hebben op andere sociale DDO's.

In de twee volgende voorbeelden zijn verschillende overheidstussenkomsten in verschillende sturende krachten noodzakelijk om verschillende DDO's tegelijk te bereiken. Ze hebben betrekking op het domein van energie en het verband tussen de vermindering van CO<sub>2</sub> en de doelstelling om de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen te wijzigen.

- Een eerste voorbeeld is deze van de acties op de sturende kracht van de productie die de technologische prestaties van producten verbeteren, zoals de energie effectiviteit van elektrische huishoudtoestellen of van individuele voertuigen. Tot nog toe neutraliseerden de effecten van de groei in de consumptie van die producten die effecten grotendeels. Om het geheel van DDO's te bereiken zoals vermeld hierboven, zouden de acties van de overheid ook moeten worden gevoerd op de sturende kracht van de consumptie zodat een verandering van het consumptiegedrag wordt bereikt en om aldus de inspanning te verzachten die de productiezijde dient te doen.
- Een tweede voorbeeld is dat van de acties die beperkt zouden zijn tot het beïnvloeden van de consumptiewijzen zoals bij het personenvervoer. Om de reductiedoelstellingen voor CO<sub>2</sub>-uitstoot te halen door enkel het gedrag van gebruikers te veranderen, zouden die meer dan 75 % minder individuele verplaatsingen met de auto moeten maken. Zulke veranderingen zijn te radicaal om aanvaard te worden door de bevolking<sup>1</sup>. Om alle bovengenoemde DDO's te bereiken, moeten de acties van de overheid ook betrekking hebben op de sturende kracht van de productie om zo de inspanningen van de consumenten te verminderen.

In de verkenning van de relaties tussen de doelstellingen en de acties die tot nu toe zijn gevoerd, veranderen de acties van de backcasting het institutionele kader niet erg. Maar de backcasting-oefening moet in staat zijn om het institutionele kader te overstijgen. De twee bestaande voorbeelden hebben betrekking op de belangrijke institutionele veranderingen.

- Om in de toekomst de pensioenen die de overheid betaalt te financieren, zou het aandeel van de actieven die sociale bijdragen betalen moeten stijgen. Dat kan betekenen dat de leeftijd waarop effectief de arbeidsmarkt wordt verlaten die van de pensioengerechtigde leeftijd zou benaderen. Daartoe kunnen structurele verandering noodzakelijk zijn van het institutionele kader. Dat regelt zowel hoe werkgevers oudere personen met een aangepast takenpakket in het productieproces inzetten, als de mogelijkheden om de arbeidsmarkt te verlaten.
- Om de klimaatopwarming te beperken tot zo'n 2° C, zou de uitstoot van broeikasgassen moeten dalen tussen 30 en 50 % tussen 1990 en 2050. Wat ook de wereldwijde verdeling van inspanningen voor die verminde-

---

1. OESO, 2002.

ringen tussen de landen mag zijn, die vermindering kan een structurele verandering van het kader betekenen waarbinnen de productie en de consumptie van energie is georganiseerd, niet alleen in België maar op wereldvlak.

Deze voorbeelden tonen aan dat de inclusie van de acties die een verbetering van het institutionele kader beogen in de scenario's om de DDO's voor 2050 te bereiken, niet enkel een eenvoudige technische vraag is die een expertise vraagt over de huidige toestand van deze instituties. Het noodzaakt ook een debat om een nieuwe consensus te verkennen tussen de grote maatschappelijke groepen zodat deze instituties in de toekomst kunnen beantwoorden aan nieuwe uitdagingen. Dit rapport kan een bijdrage zijn om dergelijke debatten te voeden en te structureren over de uitdagingen van duurzame ontwikkeling.

Al deze voorbeelden tonen, net zoals hoofdstuk 2.3, aan dat er vele interacties zijn tussen de sociale, ecologische, economische en institutionele componenten van duurzame ontwikkeling en dat ze vol onzekerheden zijn. Deze complexe vragen herleiden tot deze die "het evenwicht" en de "prioriteiten" tussen de componenten van duurzame ontwikkeling tegen elkaar opzetten heeft dus helemaal geen zin. De fundamentele kwestie is deze van de onzekerheden over de evolutie van elk van deze componenten en van de middelen ter uitvoering om ze te verminderen en die ze helpen om in de toekomst meer geïntegreerd (minder gescheiden) te behandelen dan tot nog toe het geval was.





## 6 De beginselen van een duurzame ontwikkeling toepassen

Deel 1 van dit Rapport stelde het TransGovern-model voor. Dat model beschrijft de levensomstandigheden van een maatschappij en toont de verbanden tussen sturende krachten, druk en kapitalen. Deel 2 toonde vervolgens aan dat er momenteel, in een reeks domeinen, druk wordt uitgeoefend die nieuwe risico's inhoudt op verdere aantasting van de kapitalen. De delen 3 en 4 gingen na welke vooruitgang wordt geboekt en welke obstakels overwonnen dienen te worden om, via federale overheidsmaatregelen en -strategieën inzake duurzame ontwikkeling, een antwoord te bieden op die risico's. Deel 5 stelde de backcasting-methode voor en relevante langetermijnmaatregelen en -doelstellingen om verschillende van die soorten druk beter te beheersen. Deel 6 maakte gebruik van wat de syntheses van de vijf voorgaande delen naar voor brengen op het vlak van waargenomen en voorspelbare veranderingen in de levensomstandigheden om er transversale conclusies uit te trekken voor de beleidsmakers.

In het verlengde van de vorige rapporten, benadrukken de conclusies van dit Rapport de toepassing van de beginselen van een duurzame ontwikkeling. Ze hebben dus ook betrekking op de samenhang tussen beslissingen op sociaal, ecologisch en economisch vlak, de erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden en de verduidelijking van de ontwikkelingsopties op participatieve basis. Deze conclusies zijn echter veel beter in de praktijk omzetbaar dan die van de twee vorige rapporten. Die legden vooral de nadruk op de uitdaging om een voldoende stevige en betrouwbare conceptuele basis voor de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling. Hieronder zijn de conclusies ervan beknopt weergegeven, om de link te leggen met die uit dit derde Rapport.

In het eerste Rapport (1999) werd beklemtoond dat de besluitvorming in de periode 1992-1998 vaak gekenmerkt werd door:

- *"Een gebrek aan het situeren van de opties van het federale beleid in de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling voor de hele planeet.*
- *Een gebrek aan langetermijnvisie met als gevolg een tekort aan tussentijdse doelstellingen, gericht op het ombuigen van de onhoudbare sterke trends van de huidige ontwikkeling. Wanneer zulke doelstellingen toch al bestaan, is er een gebrek aan middelen om ze te realiseren.*
- *Integratiemoeilijkheden van de economische, sociale en ecologische componenten van duurzame ontwikkeling en de met dit project verband houdende bevoegdheden. Dat is verbonden met een tekort aan overleg en coördinatie, nu eens door gebrek aan bruikbare structuren, dan weer door een onderbezetting van de bestaande organen.*

- 
- *Onvoldoende inachtneming van de onzekerheden over de langetermijneffecten op het gangbare ontwikkelingsmodel.*
  - *Weinig inspanningen om de ontwikkelingsopties op participatieve basis te verduidelijken.*

In het tweede federaal Rapport (2002) dat betrekking heeft op de periode 1999-2001 werden die conclusies deels bevestigd: *"De tekortkomingen die de conclusies van het eerste federaal rapport identificeerde, blijven in de meeste gevallen actueel. Toch is er sinds 1992 belangrijke vooruitgang waar te nemen in de evolutie van de mentaliteiten en de instellingen"*.

Die eerste federale Rapporten benadrukten allebei dat, via het overgangsproces naar duurzame ontwikkeling, België zich verbonden heeft tot een maatschappelijk project, zowel op planetair als op een meer lokaal vlak. Er werd ook benadrukt dat voor zulke uitdagingen de goedkeuring nodig is van realistische langetermijndoelstellingen (bv. 2050) en tussentijdse doelstellingen (bv. 2012, 2015, 2020) die passen in dat langetermijnperspectief. De hoofdstukken 1.6 en 5.2 van dit derde Rapport tonen aan dat België deels al tegemoetkwam aan die verwachting van mondiaal project, door het onderschrijven van een reeks internationale akkoorden, met in de eerste plaats het Implementatieplan van Johannesburg dat tot stand kwam tijdens de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling van september 2002.

Er wordt nog steeds vastgesteld dat, om zulke verbintenissen te kunnen naleven, de wijze waarop de beslissingen op alle politieke niveaus genomen worden, met inbegrip van het federale niveau, nog te gesegmenteerd is. Er is nog steeds een betere **integratie** nodig van de sociale, ecologische en economische kwesties, ook op het vlak van de instellingen.

Ook het bestaan van wetenschappelijke onzekerheid in talrijke domeinen, vooral in domeinen die onder grote druk staan, vraagt nog steeds om een grote **voorzorg** voor de toekomst. Er moet worden toegezien op een betere interactie tussen de kennisevolutie en het beheer van ernstige en onomkeerbare risico's.

Ten slotte, zou de verkenning van toekomstscenario's nog steeds winnen bij een grotere **participatie** van het maatschappelijke middenveld. De ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest, kunnen worden verduidelijkt in meer op participatie gebaseerde processen.

Drie beginselen van duurzame ontwikkeling kunnen dus in de toekomst beter toegepast worden in het beleid inzake duurzame ontwikkeling dan tot nu het geval was: de beginselen van integratie, voorzorg en participatie. Die versterkte toepassing zou leiden tot een meer transversaal karakter van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, een betere inschatting van de lasten die de nu waarneembare druk zou leggen op de toekomstige generaties, en ten slotte, de bijdrage van het maatschappelijke middenveld tot de uitwerking van beleids-scenario's terzake.

Die drie mogelijkheden voor de verbetering van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling vormen de drie hoofdlijnen van deze conclusies:

- Hoofdstuk 6.1 identificeert niet alleen de vooruitgang, maar ook de tekortkomingen in de geïntegreerde benadering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Het stelt de ontwikkeling en het gebruik van een serie evaluatieinstrumenten voor.
- Hoofdstuk 6.2. vermeldt de trends die werden waargenomen in de verandering van de levensomstandigheden en die een aanzienlijke impact hebben op de overheidsfinanciën tegen 2050 en onderstreept de noodzaak om de budgettaire gevolgen op een meer geïntegreerde wijze in te schatten en te beheren.
- Hoofdstuk 6.3 presenteert een *roadmap* voor de ontwikkeling van participatieve scenario's die gebaseerd zijn op de backcasting-methode.

## 6.1 De verschillende beleidsmaatregelen beter integreren

De conclusies van de analyses en evaluaties in dit Rapport sluiten aan bij de algemene vaststelling van de OESO<sup>1</sup>: "...er is nog werk aan de winkel om het beleid inzake duurzame ontwikkeling beter te integreren in de overheid." Om hiertoe bij te dragen worden hierna een aantal instrumenten beschreven.

Het eerste integratie-instrument is het geïntegreerde analytische kader. Zulke kaders worden gedefinieerd als analysekaders die helpen de verbanden tussen de sectoren en de interacties tussen de sociale, leefmilieu en economische component van ontwikkeling te begrijpen. Het in deel 1 voorgestelde Trans-Govern-model dat wordt toegepast in de volgende delen van dit Rapport is daarvan een voorbeeld. Dat model betekent een aanzienlijke sprong voorwaarts om de Belgische en buitenlandse beleidsmakers te helpen bij de volledige integratie van de drie componenten van duurzame ontwikkeling in de debatten en bij de ondersteuning van het besluitvormingsproces met het oog op duurzame ontwikkeling (zie onder andere 2.3 over de ontwikkelingsdynamiek).

Afgezien van dergelijke integratiekaders kunnen twee grote categorieën van integratie-instrumenten worden onderscheiden: de geïntegreerde analyse-instrumenten en het integratieproces voor beslissingen.<sup>2</sup>

### **Instrumenten voor geïntegreerde analyse**

De tot hiertoe gebruikte geïntegreerde analyse-instrumenten zijn kosten-batenanalyses, kosteneffectiviteitsanalyses, systematische wetgevingsevaluaties en impactstudies louter gericht op het milieu. Het wordt algemeen aanbevolen dat deze analyses worden gedaan door onafhankelijke organismen.

- De kosten-batenanalyses van een beleidsoptie zijn instrumenten die geschikt zijn om systematisch de verbanden tussen economische, ecologische en sociale beleidsresultaten te evalueren. De moeilijkheden bij de evaluatie van de kosten en baten vormen een groot obstakel voor een meer systematisch gebruik van dit instrument.

1. OESO, 2004b: 198.

2. Dit is een vereenvoudigde classificatie van de OESO-opdeling.

- De kosteneffectiviteitsanalyses van de diverse beleidsopties worden iets vaker gebruikt dan de kosten-batenanalyses. Ze maken het mogelijk dat de goedkoopste oplossingen worden gekozen om een bepaalde doelstelling te bereiken. Maar om dit instrument correct te gebruiken, moeten de gekozen doelen correct de sociale voorkeuren weergeven.
- De systematische wetgevingsevaluaties zijn procedures die eisen dat alle wetteksten, in een vroeg stadium van het wetgevingsproces, een evaluatie van de economische, sociale en milieu-effecten van de voorgestelde maatregelen omvatten. Het gebruik ervan in verschillende landen heeft blijkbaar nog niet geleid tot een totaal geïntegreerde analyse.
- De effectstudies of studies die de milieu-impact meten ten slotte zijn instrumenten die vaker gebruikt worden. Weinig of geen inspanningen werden gedaan om de milieu-impact of de andere effecten te becijferen. Er bestaat bijgevolg een risico om de voordelen te overschatten ten opzichte van de nadelen.

In de Belgische federale strategie werd geen enkele van deze technieken gebruikt. De effectbeoordeling, die goed lijkt op een impactstudie over de drie componenten van duurzame ontwikkeling, kon niet worden toegepast bij de uitwerking van het tweede Plan. Er wordt wel een transversale maatregel in dit domein voorgesteld (zie 3.3.1.).

### **Integratieproces voor beslissingen**

Het integratieproces voor nationale beleidsbeslissingen heeft de laatste jaren diverse vormen aangenomen: uitwerking van strategieën inzake duurzame ontwikkeling, integratie van vraagstukken inzake duurzame ontwikkeling in de ontwikkelingsplannen, modaliteit die (enkel) het milieu-aspect integreert in de besluitvorming, vermelding in de grondwet van de noodzaak om het aspect duurzame ontwikkeling op te nemen in de uitwerking van het beleid. In België heeft de federale regering gekozen voor een strategie inzake duurzame ontwikkeling volgens een proces zoals beschreven in deel 4 van dit Rapport.

Drie voorwaarden voor de goede werking van die processen worden in het algemeen onderlijnd: de definitie van prioriteiten en aan die prioriteiten toegekende middelen, de follow-upsystemen en de institutionele maatregelen.

#### **• Definitie van prioriteiten en de daaraan toegekende middelen**

Het gebrek aan duidelijk gedefinieerde prioriteiten kenmerkt de nationale strategieën van duurzame ontwikkeling in het algemeen. Dat is niet zo voor het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, waar de hoofdlijnen van de Europese strategie werden hernomen. Maar de analyse van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* in dit Rapport wijst ook op het gebrek aan concrete doelstellingen in vergelijking tot het grote aantal maatregelen (zie 3.3.1.)

Ook de noodzaak om gepaste middelen te identificeren om de doelstellingen te bereiken met een goede kosten-baten-verhouding, kenmerkt dat Plan. Hoewel de wet van 5 mei 1997 een raming vraagt van de financiële gevolgen van het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling is er slechts weinig vooruitgang geboekt (zie 4.3.2.3.) en werd geen budget voorzien voor de uitvoering van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*.



**• Follow-upsystemen**

De follow-upsystemen zijn analysesystemen die toelaten om door middel van indicatoren de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling te meten. In de Belgische federale strategie zijn de evaluatiewerkzaamheden goed gevorderd dankzij een analyse van de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) over de vorderingsstaat van de maatregelen uit het eerste federale Plan (zie deel 3 van dit Rapport) en dankzij de monitoring van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). De bijlage bij dit derde Rapport, een tabel met 44 duurzame ontwikkelingsindicatoren, draagt bij tot een betere follow-up van de vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling.

**• Institutionele maatregelen**

De institutionele maatregelen die samengaan met het beleid inzake duurzame ontwikkeling nemen ook zeer uiteenlopende vormen aan. Twee kenmerken onderscheiden hen: de hoofdverantwoordelijkheid voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling en de coördinatie van het beleid tussen de bestuursniveaus. Op het vlak van de verantwoordelijkheid, wordt de horizontale integratie van het beleid beter verzekerd via interministerieel toezicht, dat echter verschillende vormen kan aannemen. Het kan, bijvoorbeeld, onder de verantwoordelijkheid worden geplaatst van een Minister die specifiek als opdracht heeft te waken over de voortgang in de uitvoering van duurzame ontwikkeling. De verticale integratie tussen de bestuursniveaus voor de toepassing ervan (een vraag die in het bijzonder belangrijk is voor federale staten), wordt ook op een zeer uiteenlopende manier ingevuld.

Op Belgisch federaal niveau is een staatssecretaris of minister voor duurzame ontwikkeling sinds 1999 verantwoordelijk voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De ICDO verzekert de coördinatie van het beleid, onder de verantwoordelijkheid van die staatssecretaris of minister. De ICDO bestond voor 30 januari 2004 uit ambtenaren die regeringsleden vertegenwoordigden, maar nu zijn dat kabinetsleden. Zoals aangeduid in deel 4 van dit Rapport, heeft die evolutie waarschijnlijk de politieke invloed van de ICDO vergroot, maar het is niet mogelijk in te schatten in welke mate die wijzigingen in de toekomst een antwoord kunnen bieden op de problemen bij de uitwerking en toepassing van de beslissingen op het vlak van duurzame ontwikkeling.

Bij wijze van besluit, zouden zowel het model, of het integratiekader Trans-Govern voorgesteld in dit Rapport, als de twee grote categorieën van integratie-instrumenten in de toekomst meer aandacht moeten krijgen op federaal vlak. De verwijzing naar een geïntegreerd kader en het gebruik van geïntegreerde analyse-instrumenten en integratieprocessen voor beslissingen zouden meer ingang moeten vinden in de federale administratieve cultuur. Hoewel dit proces niet direct zichtbare resultaten zal opleveren, gaat het om een eerste voorstel dat vele vooruitgangen mogelijk maakt die noodzakelijk en beslissend zijn voor de beleidsintegratie.

## 6.2 Omgaan met de budgettaire gevolgen van druk

Dit rapport heeft de transformaties van de levensomstandigheden beschreven op mondiaal en nationaal niveau. Er werden een reeks domeinen van onhoudbare druk geanalyseerd met het Transgovern-model. Die soorten druk vinden hun oorzaak in de huidige levenswijzen en beïnvloeden de toestand van het menselijke, economische en milieukapitaal. Elk apart, maar vooral samen beschouwd, stellen ze een bepaalde ontwikkelingsproblemen.

In eerste instantie heeft het rapport in deel 2 voor elk subkapitaal de budgettaire gevolgen van de geobserveerde tendenzen geanalyseerd. Dit gebeurde met een langetermijnhorizon, namelijk 2050. Twintig soorten druk werden er geanalyseerd. Het rapport heeft vervolgens laten zien hoe er volgens een benadering van duurzame ontwikkeling kan worden gebruikt om de hier vermeldde budgettaire gevolgen te beschouwen. Het belang van het institutioneel kapitaal werd er specifiek benadrukt. De resultaten zijn de volgende.

### **Budgettaire gevolgen in verband met het menselijke kapitaal**

#### • **Levensstandaard**

Het garanderen van een waardige levensstandaard voor de mens in de toekomst kan nieuwe budgettaire kosten veroorzaken, vanwege verschillende soorten druk waarop deel 2 de aandacht vestigt. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor bestaansmiddelen voor de bevolkingscategorieën die naar verwachting zullen groeien (de bevolking in de ontwikkelingslanden, oudere inactieven, alleenstaanden en eenoudergezinnen). Die moeten hen vrijwaren van een armoederisico<sup>1</sup>. Het gaat om bijvoorbeeld om de kosten voor sociale bescherming om flexibiliteit in de productieorganisatie te verenigen met de handhaving van een waardige levensstandaard voor de werknemers. Het gaat ook over de behoefte van sociale bijstand om het stijgend aantal situaties van overmatige schuldenlast te beheren. Op wereldvlak kan het ook gaan over de behoeften van ontwikkelingssamenwerking, om inheemse volkeren die lijden onder de uitbuiting van hun traditionele kennis door privé-ondernemingen<sup>2</sup>.

#### • **Gezondheid<sup>3</sup>**

Om de gezondheid (waaronder de gezondheid van werknemers) te verbeteren, is er globaal genomen meer aandacht nodig voor preventieve gezondheidszorg. Dat houdt onder meer in dat volgende uitgaven zullen moeten stijgen: uitgaven ter verbetering van de voedingsgewoonten (ter aanmoediging van producenten en consumenten om producten met schadelijke stoffen niet meer respectievelijk op de markt te brengen en aan te kopen) en uitgaven ter vermindering van de fysieke en psychische stress op het werk. Zo dit niet gebeurt, kan dit leiden tot een verslechtering van de gezondheidstoestand en een stijging van curatieve gezondheidsuitgaven.

- 
1. Het gaat meer bepaald over de druk van bevolkingsgroei (P1), van familiale wijzigingen (P3) en van de veroudering van de bevolking (P4 maar ook P5).
  2. Volgende soorten druk zijn hier in het bijzonder relevant druk van de productontwikkeling (P12 en P13) en van de productie-organisatie (P17).
  3. Volgende soorten druk beïnvloeden de gezondheid in het bijzonder: druk van de voedingspatronen (P6), van de productontwikkeling (P14) en van de productie-organisatie (P18).

### **Budgettaire gevolgen in verband met het milieukapitaal**

#### ● **Natuurlijke hulpbronnen<sup>1</sup>**

Bij de natuurlijke hulpbronnen gaat het vooral om de kosten ter voorkoming van klimaatveranderingen en de noodzakelijke aanpassingen eraan. Op langere termijn voorziet het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>2</sup> dat de kosten van de emissiereducties zouden schommelen tussen 1 en 4 % van het mondiale BBP tegen het jaar 2100. Op kortere termijn en volgens de huidige plannen en tegen de prijs van 20 EUR per emissievergunning voor één ton CO<sub>2</sub> heeft de Belgische overheid zich ertoe verbonden tussen 2008 en 2012 jaarlijks ongeveer 180 miljoen EUR te betalen voor de aankoop van emissievergunningen, wat slechts één van de componenten is van een klimaatbeleid. Dat komt overeen met 0,5 % van het BBP. Bovendien, zou de degradatie van het milieukapitaal in de toekomst andere kosten met zich mee kunnen brengen dan die door de klimaatsverandering. De uitputting en de prijsstijging van sommige grondstoffen, in het bijzonder voor energie, zou zwaar wegen op de begroting, niet enkel door de kostprijs ervan, maar ook door de economische reorganisatie om een eventuele schaarste het hoofd te bieden. Bovendien zou, indien in de toekomst een beroep zou worden gedaan op kernenergie (na de huidige generatie van centrales), het beheer van radioactief afval en de ontmanteling van de toekomstige kerncentrales ook een financiële impact kunnen hebben. (Er bestaat een fonds voor de financiering van huidige kerncentrales.)

#### ● **Biologische diversiteit<sup>3</sup>**

Op het vlak van de biologische diversiteit worden heel wat ecosystemen in België en overal ter wereld bedreigd door ontbossing, woestijnvorming, de toename van bebouwde ruimtes, en de uitbreiding van de industriële landbouw. Het verlies van sommige ecosystemen en hun diensten vormt ook een gevaar waaraan de overheid het hoofd zal moeten bieden met niet te verwaarlozen budgettaire implicaties.

### **Budgettaire gevolgen in verband met het economische kapitaal**

#### ● **Fysiek en technologisch kapitaal<sup>4</sup>**

Het behoud en de stijging van het fysieke en technologische kapitaal tot een hoog kwalitatief en kwantitatief niveau vormen een belangrijk competitief element in een economie zoals de Belgische. Er moet dus in dit kapitaal worden geïnvesteerd om zowel de kwalitatieve als kwantitatieve hernieuwing ervan te waarborgen. Het fysieke kapitaal speelt trouwens een centrale rol in de evolutie van de moderne consumptie- en productiepatronen. Op het vlak van energie en vervoer bijvoorbeeld zijn er grote overheidsinvesteringen nodig om de infrastructuur en de uitrusting te creëren die nodig zijn voor een *modal shift* en de ontwikkeling van de hernieuwbare energie. Wetenschappelijk onderzoek van zijn kant is "onontbeerlijk om de maatschappij blijvend in staat te stellen op intelligente wijze het hoofd te bieden aan de ecologische en sociale gevolgen van de technologische veranderingen"<sup>5</sup>. De overheid moet dus de oriëntatie van dat onderzoek controleren om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling. Al die vragen zijn ook uitdagingen voor de openbare financiën.

- 
1. Volgende soorten druk worden hier beschouwd: druk van de bevolkingsgroei (P2), van de voedingspatronen (P7), van de huishoudapparaten (P9), van het personenvervoer (P10) en van de productie-organisatie (P19).
  2. IPCC, 2001.
  3. Worden hier beschouwd: druk van de voedingspatronen (P8) en druk van de productontwikkeling (P15).
  4. De druk van het personenvervoer (P11), de druk van de productontwikkeling (P16) en de druk van de productieorganisatie (P20) worden hier beschouwd.
  5. OESO (2001). *Développement durable. Quelles politiques?* Parijs: OESO.

### • Financieel kapitaal<sup>1</sup>

De financiering van de Belgische overheidsschuld die in 2004 nog 96 % van het BBP bedroeg (zie 2.2.6.1), moet een prioriteit van de overheid blijven voor de toekomstige generaties. Ze zal dus blijven drukken op de budgettaire speelruimte van de overheid. België moet inderdaad nog een groot deel van zijn ontvangsten besteden aan de rentelasten. Die vertegenwoordigen in 2004 meer dan 10 % van de ontvangsten van de overheidsadministraties, of 5,1 % van het BBP.

### **De institutionele context bepaalt de beleidsruimte.**

Bij het beheren van al deze uitdagingen voor de openbare financiën zal er rekening moeten worden gehouden met de institutionele context van elk land. Die bepaalt immers mee de beleidsruimte die er is om een gewijzigd beleid in praktijk te brengen. In België heeft de institutionele context bijgedragen om het socialezekerheidsstelsel te vormen. Dit systeem, zoals het vandaag bestaat, is het resultaat van maatschappelijke keuzen uit het verleden. Die gaan terug op de oprichting van het socialezekerheidsstelsel in de nadagen van de Tweede Wereldoorlog. Het geheel van deze regels, voorzieningen en instellingen alsmede uitgaven en inkomsten die ermee verband houden is een historisch institutioneel kapitaal die een sleutelrol speelt in het beheer van de druk die de sturende krachten op het menselijke kapitaal uitoefenen, in het bijzonder in de context van de veroudering van de bevolking, en de gevolgen van de productiewijzen voor de gezondheid en voor de werkgelegenheid. Maar de Staat moet ook de budgettaire gevolgen beheren van soorten druk die verband houden met andere subkapitalen met andere budgettaire effecten (bv. de druk op de voorraad natuurlijke hulpbronnen).

### **Een budgettaire proactieve houding lijkt dus aangewezen...**

Het lijkt dus aangewezen dat de overheid een proactieve houding aanneemt ten aanzien van alle deze budgettaire uitdagingen en aan hun integratie. Zulk een houding vloeit voort uit de toepassing van enkele beginselen van duurzame ontwikkeling: integratie en het in acht nemen van langetermijnontwikkelingen. De voorgestelde methode om met deze budgettaire gevolgen om te gaan, is in hoge mate schatplichtig aan het werk over publieke financiën en langetermijnuitdagingen van Peter Heller<sup>2</sup> (adjunct-directeur van het IMF).

### **... om bijziendheid te vermijden.**

Het werk van Peter Heller kan richtinggevende ideeën geven om voorgaande budgettaire gevolgen op een systematische wijze te beheren. Hij stelt voor eerst vast dat over structurele maatschappelijke veranderingen er een zekere bijziendheid heerst. *"Few governments now take account of long-term risks. Even where government policies have given rise to accumulating commitments—for example, in the social insurance sphere—most budgets give little guidance on future liabilities... Moreover, while budgets increasingly encompass a medium-term framework of three to five years, few countries provide long-term scenarios..."*<sup>3</sup>. Die bijziendheid verhuult niet alleen de tijd en verre horizons. Ze is ook aanwezig in het onvermogen om de draagwijdtes van een reeks vraagstukken gelijktijdig waar te nemen: *"To focus narrowly on the fiscal consequences of only one of these issues in isolation from the rest, would be to ignore the combined pressure that may be felt on national budget."*<sup>4</sup>.

---

1. Hier wordt in het bijzonder de druk van de veroudering op de financiering van de pensioenen (P5) bedoeld.  
2. Heller, 2003.  
3. Heller, 2003: 36. Heller heeft het specifiek over de uitdagingen van de veroudering van de bevolking, de klimaatsverandering, de verandering van de economie, van de technologie veranderingen en inzake veiligheid.  
4. Heller, 2003: 3

**De voorwaarden moeten worden geschapen om maatschappelijk gedragen keuzes te maken over de budgettaire gevolgen van de structurele uitdaging op lange termijn.**

Dit werk geeft geen pasklare budgettaire oplossing om op een systematische en proactieve wijze om te gaan met al deze uitdagingen.<sup>1</sup> Het stelt echter een methode voor die de voorwaarden kunnen scheppen tot het maken van maatschappelijk gedragen en geïnformeerde keuzen op het vlak van openbare financiën en de structurele langetermijnuitdagingen die zich stellen. Die methode bestaat uit drie stappen. De publieke overheden zouden ten eerste regelmatig en op een systematische wijze een overzicht moeten geven van de langetermijnrisico's waarmee elk land wordt geconfronteerd. Ze zouden het publiek ten tweede moeten informeren over de omvang van de budgettaire middelen die momenteel besteed worden aan deze risico's en die in de toekomst voorzien zijn. Ten slotte zouden de publieke overheden een proces op gang moeten brengen waardoor de openbare financiën nu al rekening houden met al die langetermijnrisico's, of ze nu te maken hebben met sociale, milieu of economische aspecten. Die methode heeft de verdienste om een publiek debat aan te vatten over de aanpak van langetermijnrisico's<sup>2</sup>. Ze methode kan helpen om de integratie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling te programmeren.

### 6.3 Participatieve scenario's ontwikkelen

Deel 5 van het rapport heeft een prospectieve methode gepresenteerd die kan worden toegepast in de context van duurzame ontwikkeling en het heeft de enkele eerste stappen geschetst in de toepassing van deze methode. Het vierde federaal Rapport zal op een meer systematische wijze verder gaan op deze ingeslagen weg. Dat zal op basis van een participatief proces gebeuren, wat overeenstemt met een benadering van duurzame ontwikkeling. De grote lijnen ervan worden hierna voorgesteld.

**Een participatieve backcasting-oefening verbreedt het huidige opzet en verdiept de inhoud....**

Dit rapport kan als een input worden beschouwd voor een participatieve backcasting-oefening, samen met de betrokken maatschappelijke actoren. Dat zou het huidige analytische opzet van voorliggende backcasting en haar "realisme" versterken, door rekening te houden met alle aspecten van ontwikkeling. Door middel van discussie, kan het eveneens de inhoud ervan verdiepen.<sup>3</sup> Dat dit noodzakelijk is, blijkt bovendien uit het feit dat participatie één van de basisbeginselen van een duurzame ontwikkeling is. Die participatieve backcasting-oefening zou aan de basis kunnen liggen van een concreet en sociaal gedragen scenario om de wereldvisie van duurzame ontwikkeling in praktijk te brengen. De *voorwaarden* waaraan het economische en milieukapitaal dient te voldoen en welke mogelijkheden de mens krijgt om zich te ontplooien volgens deze wereldvisie wordt er verduidelijkt.

**...en vindt haar plaats in de beleidscyclus van duurzame ontwikkeling.**

Een dergelijke participatieve backcasting-oefening vindt haar plaats in de beleidscyclus van duurzame ontwikkeling. Die beleidscyclus onderscheidt verschillende fasen: rapportering van de huidige toestand, planning van de te nemen maatregelen, consultatie van de bevolking, beslissing, uitvoering, monitoring om vervolgens weer over te gaan tot een volgende cyclus met rapportering, planning etc. De meerwaarde van deze participatieve backcas-

1. "It [this book] will not adress the specifics of how governments might wish to restructure their existing policies - whether in terms of particular programmes or in terms of the regulation of the private sector - on the many complex issues that pertain to the long term." Heller, 2003: 6.
2. Heller, 2003: 38.
3. Zie hiervoor ook Bernheim T (2004: 54) waar er gepleit wordt voor zowel analytische als participatieve methoden om scenario's van duurzame ontwikkeling uit te werken.

ting-oefening is *concreet* na te denken volgens een duidelijke methode over de toekomstig gewenste toestand van de wereld. Dat is bovendien wat de Wet van 5 mei 1997 aan het Federaal Planbureau vraagt "een beschrijving van de *verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en **bij gewijzigd beleid** volgens een aantal relevante scenario's*"(vet zelf toegevoegd).

### **Een roadmap voor een participatieve backcasting-oefening**

Een *roadmap* voor een participatieve backcasting-oefening in de context van duurzame ontwikkeling zou volgende etappes kunnen inhouden.

#### **Etappe 1: Verfijning van de wereldvisie inzake duurzame ontwikkeling**

In een eerste etappe zou de wereldvisie inzake duurzame ontwikkeling gepresenteerd in dit derde rapport of een aangevulde versie ervan, aan de maatschappelijke actoren worden gepresenteerd. Zij zouden dan de mogelijkheid moeten krijgen zich hierover uit te spreken en hun kennis en aanvaarding ervan te verdiepen. Dat zou de positie van elke actor tegenover het project van duurzame ontwikkeling verduidelijken en tonen in welke mate de belangen en aspiraties van elke actor in overéénstemming (te brengen) zijn met deze wereldvisie. Aldus zou deze etappe deze wereldvisie kunnen verrijken en het maatschappelijk draagvlak voor een project van duurzame ontwikkeling kunnen vergroten.

#### **Etappe 2: Verwerking van backcasting-streefdoelen en backcasting-acties.**

Voor specifieke domeinen zouden in deze tweede etappe backcasting-streefdoelen worden voorgesteld. Die domeinen zouden best "*representatief moeten zijn voor de evaluatie van de vooruitgang van het gehele maatschappelijke systeem naar een duurzame ontwikkeling*"<sup>1</sup>. Een combinatie van de wetenschappelijke en analytische kennis van experts op deze domeinen én de meer maatschappij veranderingsgerichte ervaring van stakeholders zullen uitmaken welke domeinen dit zijn en welke backcasting-streefdoelen door allen onderschreven kunnen worden. Vervolgens zou een akkoord worden gezocht over een reeks backcasting-acties om deze streefdoelen te bereiken.

De in dit rapport voorgestelde backcasting-streefdoelen en acties kunnen een input zijn voor deze etappe, maar ze zullen ongetwijfeld aangevuld moeten worden met de visie van de betrokken actoren. In deze etappe is het van cruciaal belang te waken over de interactie van de domeinspecifieke streefdoelen en acties. Het opstellen van geïsoleerde en domeinspecifieke scenario's is immers niet het opzet van deze oefening. De streefdoelen en acties voor verschillende domeinen moeten met elkaar worden geconfronteerd om hun coherentie te testen. Zo bepaalde streefdoelen of acties met elkaar in tegenstrijd zijn zullen er keuzen moeten worden gemaakt, die door alle betrokken actoren gedragen wordt.

#### **Etappe 3: Scenario's van het vierde federaal Rapport**

De derde etappe van deze roadmap zou de redactie zijn van het deel van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* over prospectie.

---

1. Bernheim, 2004: 57.



## Bibliografie

- Aarhusverdrag (1998). *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, met Bijlagen*. Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2001 Nr. 73. [http://www.ibgebim.be/nederlands/pdf/Legislation/Aarhus\\_NL.pdf](http://www.ibgebim.be/nederlands/pdf/Legislation/Aarhus_NL.pdf)
- Académie royale de médecine de Belgique (2001). *Recommandations concernant le surpoids: conséquences à long terme pour la santé et moyens d'actions*. <http://www.armb.be/avis&recommand5.htm> (21/09/2005).
- AFSSE (2004). *Rapport de la commission d'orientation du plan national santé environnement*. Parijs: Agence française de sécurité sanitaire environnementale.
- Agenda 21: zie UNCED, 2003.
- Alston, A. (1985). *L'organisation des Nations Unies et la notion elliptique de l'universalité des droits de l'homme*, in *L'universalité est-elle menacée?* pp. 51-65. Rapport van een colloquium ter gelegenheid van 40 jaar VN.
- Ayong Le Kama A. (2004). *Quel rôle de l'Etat pour un développement durable? La Lettre de prospective*. Dossiers: Développement durable: Rétrospective et Prospective.
- Bartelmus, P. (1994). *Environment, Growth and Development: the concepts and strategies of sustainability*. Londen: Routledge.
- Belgian Development Cooperation (2005). *Global Partnership for Development. First progress report for Belgium 2004*. Published by the Belgian Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels, Belgium.
- Belgisch Staatsblad (1994). Wet van 11/4/1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Gepubliceerd op 30/6/1994
- Belgisch Staatsblad (1997). Wet van 5/5/1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Gepubliceerd op 18/06/1997
- Belgisch Staatsblad (1998) Koninklijk Besluit van 1/12/1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. Gepubliceerd op 22/12/1998.
- Belgisch Staatsblad (2000). Koninklijk Besluit van 9/1/2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Gepubliceerd op 9/1/2000.
- Belgisch Staatsblad (2002). Koninklijk Besluit van 25/2/2002 houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame ontwikkeling. Gepubliceerd op 05/3/2002.
- Belgisch Staatsblad (2003a). Koninklijk Besluit van 8/12/2003 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 1/12/1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de

- 
- organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. Gebubliceerd op 30/1/2004.
- Belgisch Staatsblad (2003b). Koninklijk Besluit van 2/4/2003 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 9/1/2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. Gebubliceerd op 11/4/2003.
- Belgische Senaat (2002). *Vraag om uitleg van mevrouw Marie Nagy aan de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, over «zijn bijdrage aan het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling»* (nr. 2-785) Plenaire vergaderingen - 30/5/2002 - Namiddagvergadering – Handelingen.
- Belgische Senaat (2003). *Vraag om uitleg van de heer Johan Malcorps aan de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over «het richtplan producten dat voorzien is in het Federaal Plan voor duurzame ontwikkeling»* (nr. 2-998) Plenaire vergaderingen - 27/3/2003 - Namiddagvergadering – Handelingen.
- Belgische Senaat (2004a). *Vraag van mevrouw De Roeck d.d. 19 september 2003 (N.): Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling. — Internationale handel.* (nr. 3-278) Vragen en Antwoorden - Senaat - 3/2/2004 (nr. 3-9)
- Belgische Senaat (2004b). *Mondelinge vraag van mevrouw Jacinta De Roeck aan de minister van Leefmilieu, Consumentenzaken en Duurzame Ontwikkeling over «de verwezenlijking van het Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling»* (nr. 3-224) Plenaire vergaderingen - 4/3/2004 - Namiddagvergadering – Handelingen.
- Bernheim, T. (2001). *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. Planning Paper 89. Brussel: Federaal Planbureau.
- Berry, M. & Henry, C. (2003). *Faut-il breveter les gènes? Une analyse économique*. La gazette de la société et des techniques, nr. 20, 5/2003.
- Bogaert, H., Gilot, A. & Kegels, C. (2004). *L'industrie a-t-elle un avenir en Belgique?* Working Paper 10-04. Brussel: Federaal Planbureau.
- Bonnewyn, S., Debourse, X. & Dochy, S. (2005). *Bewuste reclamevreters of tele-dummies? Test-Aankoop*. Nr. 484. 2/2005.
- Bossuyt, N. (2001). *Gezondheidsverwachting volgens socio-economische gradiënt in België*. Brussel: WIV.
- Brilhaut, G., Bahuchet, MA. & Harnois, J. (2001). *Le patrimoine national: quatre années de production*. Problèmes économiques, n° 2739.
- Bristow, A., Pridmore, A., Tight, M., May, T., Berkhout, F. & Harris, M. (2004). *How Can We Reduce Carbon Emissions from Transport?* Tyndall Centre for Climate Change Research. <http://www.tyndall.ac.uk> (21/09/2005).
- Brugère, J. (2002). *Situation des cancers professionnels en Europe*. in: *Les cancers d'origine professionnelle*. Brussel: Stichting tegen Kanker.
- Brundtlandrapport (1987). zie WCED (1987).
- Cassiers, I. (2000). *Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge. Tendances longues, ruptures... et transformations irréversibles?* Bulletin de l'IREs, n° 225.
- CBD (2000). *Sustaining Life on Earth How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*. <http://www.biodiv.org> (21/09/2005).



- CDO (2000). *Codering en verwerking van gegevens betreffende de reacties van de Belgische bevolking op het Voorontwerp van Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling*. Eindrapport bij het Project Consult/1-2000 in opdracht van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (Projectnummer 175A4500).
- Chen, LC., Evans, TG. & Cash, RA. (1999). *Health as a global public good in Global Public Goods, International cooperation in the 21st Century* edited by I. Kaul, I. Grunberg & M. A. Stern, published for UNDP, Oxford University Press.
- Closon, MC., Marchand M. (2002). *Pour un développement durable de la santé*. Reflets et perspectives de la vie économique, tome xli, (n° 1). pp. 65-74.
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004). *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*. Genève: IAO.
- Commission on Intellectual Property Rights (2002). *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. Report of the Commission on Intellectual Property rights. [http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final\\_report.htm](http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm) (16/09/2005).
- Conférence européenne des ministres des transports (1998). *Transports et loisirs. Conclusions de la Table-Ronde 111*, Parijs 15-16/10/1998. <http://www.cemt.org/online/conclus/indexfr.htm> (16/09/2005).
- Coué, D. (2003). *Etude sur la sous-traitance européenne*. Etudes économiques, conseil en stratégie d'entreprise et communication. L'Observatoire international des meta-organisations.
- Crocker, DA. & Linden, T. (1998). *Ethics of consumption: the good life, justice, and global stewardship*. USA: Rowman & Littlefield Publishers inc.
- De Ceuster, G. (2004). *Internalisering van externe kosten van wegverkeer in Vlaanderen, Studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij*. MIRA, MIRA/2004/04. Transport & Mobility Leuven.
- De Groote, P. & Truwant, V. (2003).- *Demografie & samenleving*.- Leuven: Universitaire Pers.
- De Rosnay, J. (1977). *Le macroscopie. Vers une vision globale*. Parijs: Le Seuil.
- De Standaard. (3/6/2004). Samyn, S. *Duurzame ontwikkeling flopt*.
- Delbaere, P., Dresselaers, P. & Gouzée, N. (2005). *Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Working Paper 1-05. Brussel: Federaal Planbureau.
- Den Ouden, G., Vanderstraeten, M., & Raeymakers, P., eds. (2004). *Belgisch global change onderzoek 1990 - 2000 : synthese van het assessment- en integratierapport*. Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid, 2004 (SP1458).
- Dresselaers, P. (2004). *Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling*. Working Paper 06-04. Brussel: Federaal Planbureau.
- Dreborg, K.H. (1996), *Essence of Backcasting*. Futures 28 (9), pp. 813-828.
- Dubois, JL., Lachaud, JP., Montaud, JM. & Puille, A. (2003). *Pauvreté et développement socialement durable*. Ouvrage publié avec le concours de l'Unesco aux Presses universitaires de Bordeaux, Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement - Université de Versailles - Saint Quentin-en-Yvelines - et Centre d'économie du Développement - Université Montesquieu-Bordeau IV.

- 
- Dutfield, G. (2004). *Intellectual property, biogenetic resources and traditional knowledge*. Earthscan, 258p. ISBN: 1-84407-049-2.
- EC (2001). *Mededeling van de Commissie Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling*. COM(2001) 264 def./2.
- EC (2001a). *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*. COM(2001) 370 def.
- EC (2001b). *Witboek - Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen*. COM(2001) 88 def.
- EC (2002a). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Ontwikkeling en implicaties van het octrooirecht op het gebied van bio- en gentechnologie*. COM(2002) 545 def.
- EC (2002b). *Mededeling van de Commissie — Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006*. COM(2002) 118 def.
- EC (2003a). *Mededeling van de Commissie: "Onderwijs en Opleiding 2010" de dringende noodzaak tot hervorming voor het welslagen van de strategie van Lissabon*. COM(2003) 685 def.
- EC (2003b). *Commission Staf Working Paper - Draft Joint Inclusion Report - Statistical Annex*. Brussel, SEC(2003)1425 final.
- EC (2004). *Sustainable consumption and production in the European Union*. Luxemburg: Office for Official Publication of the European Communities.
- EC (2005a). *Lisbon*. Special Eurobarometer 215/Wave 62.1 - TNS Opinion & Social.
- EC (2005b). *The attitudes of European citizens towards environment*. Special Eurobarometer 217/Wave 62.1 – TNS Opinion & Social.
- Economic Policy Committee (2001). *The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. Report on budgetary challenges posed by ageing populations. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/documents/ageing\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/ageing_en.pdf)
- EEA (1995). *Europe's environment. The Dobbris assessment*. Kopenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2000). *Cloudy Crystal Balls: an Assessment of Recent European and Global Scenario Studies and Models*. Kopenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2001). *Environmental Signals 2001*. [http://reports.eea.eu.int/signals-2001/en\(20/09/2005\)](http://reports.eea.eu.int/signals-2001/en(20/09/2005)).
- EEA (2001). *TERM2001 - Indicators tracking transport and environment integration in the European Union*. Kopenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2004). *Background paper for the EEA report on "unsustainable household consumption"*. 6/2004.
- EEA (2005). *Household Consumption and the Environment*. juli 2005. Kopenhagen: EEA.

- EFTEC (2005). *The Economic, Social and Ecological Value of Ecosystem Services: A Literature Review*. <http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/ecosystem/default.asp> (21/09/2005).
- Eurogip (2002). *Les maladies professionnelles dans 15 pays européens. Les chiffres 1990 - 2000. L'actualité juridique et pratique 1999 - 2002*. Eurogip -01/F. Parijs: Eurogip.
- Europese Raad (2002). *Besluit van de Raad van 18 februari 2002 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002*. Publicatieblad Nr. L 060 van 1/3/2002 blz. 0060-0069
- Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (2000). *Tien jaar arbeidsomstandigheden in de Europese Unie*. <http://www.fr.eurofound.eu.int/publications/files/EF00128NL.pdf>. (21/09/2005)
- Eurostat (2005a). *Statistics on Economy and Finance, Economy and finance, Main economic indicators, Economy - Structural Indicators, General Economic Background*. Databank Eurostat. [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=0,1136173,0\\_45570701&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Eurostat (2005b). *Statistics on population and social conditions, Distribution of population over 16 years by most frequent activity status and gender*. Databank Eurostat. [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=0,1136184,0\\_45572595&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Eurostat (2005c). Base de données New Cronos. 22/08/2005. p. 66: travailleurs pauvres
- Evans, R.G. & Stoddart, G. L. (1996). *Produire de la santé, consommer des soins. Etre ou ne pas être en bonne santé*. PDF-document (4,66 Mb) onder leiding van R.G. Evans, M.L. Barer et T.R. Marmor. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1996, pp. 37-73.
- Evrard, A. & Nauwelaers, I. (2003). *Kunt U de lokroep weerstaan?* Budget en Recht, nr. 169, 7-8/2003, pp 20-24.
- FAO (2004). *Biological diversity is fundamental to agriculture and food production*. [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5418e/y5418e00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5418e/y5418e00.htm) (21/09/2005).
- FAO (2005). *Biological Diversity in Food and Agriculture*. <http://www.fao.org/biodiversity/> (21/09/2005)
- FBZ (2002). *Jaarverslag*. Brussel: Fonds voor de Beroepziekten.
- Federaal parlement (2000). Schriftelijke vragen en antwoorden. Vraag nr. 10 van mevrouw Frieda Brepoels van 3/5/2000 (N.): *Toekenning van toelagen voor projecten in het kader van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers 15/05/2000. Ref. QRVA 50 030, p. 3556.
- Federaal parlement (2003a). *Voorstel van resolutie betreffende duurzame ontwikkeling*. (Ref. 1894/1-6).
- Federaal parlement (2003b). *Debat over het Voorstel van resolutie betreffende duurzame ontwikkeling (1894/1-6)*. Ref. CRIV 50 PLEN 356.
- Federaal parlement (2004a). *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*. Dinsdag 20-04-2004 namiddag. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing. Ref. CRIV 51 COM 228.

- 
- Federaal parlement (2004b). *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*. Dinsdag 01-06-2004 namiddag. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing. Ref. CRIV 51 COM 281.
- Federaal parlement (2004c). *Wetsvoorstel ter koppeling van normen van duurzaam en verantwoord ondernemen aan het verlenen van Belgische overheidssteun voor investeringen in het buitenland*. Parlementair document 51K0648.
- Federaal parlement (2004d). *Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 31/8/1939 op de Nationale Delcrederedienst*. Parlementair document 51K0992.
- Federaal parlement (2004e). *Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 69 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992*. Parlementair document 51K1060.
- Federaal parlement (2004f). *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de aftrekbaarheid van de door de werkgever toegekende verhuisvergoedingen*. Parlementair Document 51S0760.
- Federaal parlement (2004g). *Wetsvoorstel tot instelling van belastingvoordelen voor beleggingen die duurzame ontwikkeling bevorderen*. Parlementair document 51K1208.
- Federaal parlement (2004h). *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5/5/1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Parlementair document 51K1130.
- Federaal parlement (2004i). Schriftelijke vragen en antwoorden. Vraag nr. 11 van de heer Hagen Goyvaerts van 29/3/2004 (N.): *Webstek www.plan2004.be. - Reclamespot op de radio*. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers 10/5/2004. Referentie QRVA 51 031, p. 4834.
- Federaal parlement (2004j). *Wetsvoorstel tot instelling van een Raad voor maatschappelijk verantwoorde beleggingen bij de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie*. Parlementair document 51S0835
- Federaal parlement (2004k). *Wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de promotie van duurzame ontwikkeling en tot aanvulling van artikel 198 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992*. Parlementair Document 51S0252.
- Federaal Planbureau (2000). *Delokalisatie, een element van industriële dynamiek. Syntheserapport. Studie over delokalisatie, innovatie en werkgelegenheid*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau (2004). *Economische vooruitzichten 2004-2009*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau (2005). *Economische vooruitzichten 2005-2010*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, zie: Federale regering (2000).
- Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*, zie: Federale regering (2004).
- Federal Ministry of Environment, youth and family affairs of Austria, (1998). p51: Marketing et consommation
- Federale regering (2000). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. <http://www.icdo.be> (21/09/2005).
- Federale regering (2003). *Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België. Regeeringsverklaring en Regeerakkoord*. 7/2003. <http://www.belgium.be> (21/09/2005).

- Federale regering (2004). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. <http://www.plan2004.be> (21/09/2005).
- FOD buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (2002) *Strategienota basisinfrastructuur - Directie generaal ontwikkelingsamenwerking - Belgische ontwikkelingsamenwerking*. [http://www.badc.be/documents/nl/strategienotas/infrastructuur/note\\_infrastructure\\_nl.doc](http://www.badc.be/documents/nl/strategienotas/infrastructuur/note_infrastructure_nl.doc) (16/02/2006)
- FOD Economie (2005) *Site van de FOD Economie. Regulering en Organisatie van de Markt. Dienst voor de Intellectuele Eigendom*. [http://mineco.fgov.be/ministry/organization/mission\\_nl.asp?dep=60](http://mineco.fgov.be/ministry/organization/mission_nl.asp?dep=60)
- FOD Sociale Zekerheid (2005). *Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiving 2003-2005*. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/napincl\\_20\\_03\\_belgium\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_20_03_belgium_nl.pdf).
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2002). *Belgisch rapport over de kwaliteit van de arbeid*. <http://www.meta.fgov.be> (22/09/2005).
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2000). *Dix ans de conditions de travail dans l'Union européenne*. Résumé. EF/00/128/FR. <http://www.fr.eurofound.eu.int> (21/09/2005).
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2002). *Le travail intérimaire: rapport national*. Belgique. <http://www.fr.eurofound.eu.int/publications/files/EF0223FR.pdf> (12/10/2005).
- FRDO (2000a). *Het advies over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003*. Gevraagd door de ICDO, goedgekeurd op 4/4/2000. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2000b). *Advies over de aanpassing van de wet van 5/5/1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Gevraagd door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling en goedgekeurd op 28/11/2000. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2001). *Jaarrapport 2000*. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2002). *Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg*, gevraagd door eerste minister Guy Verhofstadt en goedgekeurd op 18/6/2002. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2003a). *Participatie en beleid duurzame ontwikkeling: hoe publieke consultaties doeltreffender maken?* Teksten van het symposium op 25/3/2003. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2003b). *Advies over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Eigen initiatief, goedgekeurd op 20/5/2003. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2004). *Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. Gevraagd door de ICDO, goedgekeurd op 12/5/2004. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- FRDO (2005). *Jaarverslag 2004*. <http://www.frdo.be>. (12/10/2005).
- Frère, J-M. (2004). *Duurzame ontwikkeling en bestaansmiddelen voor oudere inactieven: een verkenning*. Working Paper 17-04. Brussel: Federaal Planbureau

- 
- Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action*. <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.
- Gouzée, N. & Mazijn, B. (2002). *A participatory approach to National Sustainable Development Strategies*, Brussel: Barbé resp.ed.
- Gouzée, N., Zuinen, N. & Willems, S. (1999). *Développement durable: un projet à l'échelle mondiale*. Planning Paper 85. Brussel: Federaal Planbureau.
- Gritsevskiy, A. & Nakisenovic, N. (2000). *Modeling uncertainty of induced technological change*. Energy Policy 28 (13) p. 907-921.
- Grosskurth, J. & Rotmans, J. (2004). *The scene model: getting a grip on sustainable development in policy making*. In: Environment, Development and Sustainability. Vol. 7, n° 1. (1/2005), p. 135-151.
- Grubb, M. (2001). *Who's afraid of atmospheric stabilisation? Making the link between energy resources and climate change*. Energy Policy 29 (2001) pp. 837-845, 2001.
- Guggenbühl, N. (2004). *Nutrition et santé: un plan pour la Belgique*. Health & Food. Nr. 66. 8-9/2004.
- Gupta, A. (2004). *WIPO-UNEP study on the role of intellectual property rights in the sharing of benefits arising from the use of biological resources and associated traditional knowledge*. [http://www.wipo.int/tk/en/publications/769e\\_unep\\_tk.pdf](http://www.wipo.int/tk/en/publications/769e_unep_tk.pdf) (12/07/2005).
- Hare, B., Meinshausen, M. (2004). *How Much Warming Are We Committed to and How Much Can Be Avoided?* Pik Report 93. Postdam: Postdam Institute for Climate Impact Research.
- Heller, P. (2003). *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*. Washington: International Monetary Fund.
- Henry, A. (2005). *Quelle énergie pour un développement durable?* Working Paper 14-05. Brussel: Federaal Planbureau.
- HGR (2003). *Voedingsaanbevelingen voor België*. Hoge Gezondheidsraad. [http://www.health.fgov.be/CSH\\_HGR/Nederlands/Brochures/Voedingsaanbevelingen%20voor%20belgie\\_versie2003.htm](http://www.health.fgov.be/CSH_HGR/Nederlands/Brochures/Voedingsaanbevelingen%20voor%20belgie_versie2003.htm) (27/10/04).
- Hickman, R & Banister, D. (2005). *Towards 15 MtC in the UK Transport Sector*. 45 European Congress of the Regional Science Association. Amsterdam 23-27/8/2005.
- Hoekman, B., Mattoo, A. & English, P., eds. (2002). *Development, trade and the wto: a handbook*. Washington: World Bank.
- Holmberg, J., Robert, K.-H. & Eriksson, K.-E. (1996). *Socio-ecological Principles for Sustainability*. In Constanza, R., Olman, S. & Martinez-Alier, J., eds. *Getting down to Earth – Practical Applications of Ecological Economics*. Washington D.C.: Island Press.
- Hoyer M. & Mattson, L-G. (2000), *Determinism an Backcasting in Future Studies*. Futures 32, 9/2000, pp. 613-634.
- Hubert, J-P. & Toint, P. (2002). *La mobilité quotidienne des Belges*. Namen: Presses universitaires de Namur.
- IAO (2003). *Work hazards kill millions, cost billions*. World of Work, Nr. 47, 6/2003. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (27/10/04).

- IAO (2004). *Safe Work and Safety Culture. The ILO Report for World Day for Safety and Health at Work 2004*. www.ilo.org (21/09/2005).
- ICDO (2001). *Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2000*. <http://www.icdo.be>. (12/10/2005).
- ICDO (2004a). *Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2003*. <http://www.icdo.be>. (12/10/2005).
- ICDO (2004b). *Rapporten 2003 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. <http://www.cidd.be>. (11/10/2005).
- ICDO (2005). *Overwegingsdocument betreffende reacties op de raadpleging in verband met het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*. <http://www.cidd.be>. (11/10/2005).
- ICDO & TFDO (2000). *Ontwerp van federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling Begeleidingsnota*. Lange versie (14/6/2000). Een verkorte versie van deze nota is beschikbaar op <http://www.icdo.be>. (11/10/2005).
- IDO-supplement bij het derde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling: zie TFDO, 2005.
- IEA (2000). *Experience Curves for Energy Technology Policy*. OESO/IEA, Parijs, 2000, [www.iea.org](http://www.iea.org).
- IEA (2002). *RD&D Budgets in IEA Countries by Technology*. <http://www.iea.org/textbase/nptable/RD&D%20Budgets%20in%20IEA%20Countries%20by%20Technology.pdf>
- IEA (2003). *Energy policies of IEA countries, 2002 Review*. Parijs: OCDE/AIE.
- IEA (2004). *World Energy Outlook 2004*. Parijs: OCDE/AIE.
- INRS (2003). *27ème congrès international de la santé au travail: "L'enjeu de l'équité en santé et en sécurité au travail"* - Iguazu (Brazilië), 23-28/2/2003. Documents pour le Médecin du Travail. Nr. 95. 3de trimester 2003.
- IPCC (2001a). *Climate change 2001, the scientific basis*. Cambridge: Cambridge university Press.
- IPCC (2001b). *Climate Change 2001: Synthesis Report*. IPCC. <http://www.ipcc.ch/pub/un/syngeng>. (21/09/2005).
- Jackson, T. & Michaelis, L. (2003). *Policies for sustainable consumption*. A report for the Sustainable Development Commission, 20/5/2003.
- Jacquemin, A. & Tulkens, H. (1988). *Fondements d'économie politique*. Brussel: De Boeck.
- Janod, V. & Saint-Martin, A. (2003). *La réorganisation du travail et son impact sur les performances des entreprises industrielles: une analyse sur données françaises 1995-1999*. Document d'études, Nr. 68. 4/2003. Parijs: Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
- Kajumulo Tibaijuka, A. (2004). *Security of tenure in urban africa: where are we, and where do we go from here*. Un-habitat key note address at the royal african society, natural resources institute (IIED) seminar on 8-9/11/2004. <http://www.unhabitat.org/director/documents/081104.pdf>

- 
- Keeling, CD. & Whorf, TP. (2004). *Atmospheric CO<sub>2</sub> records from sites in the SIO air sampling network*, in *Trends: A Compendium of Data on Global Change. Carbon Dioxide Information Analysis Center*, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tennessee. <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/co2/sio-mlo.htm> (21/09/2005).
- Kolanowsky, J. (2000). *Epidémiologie de l'obésité en Belgique*. *Louvain med.* 119:S273-S275.
- Macmillan Dictionary of modern economics (1986). Third edition. London and Basingstoke: The Macmillan Press LTD.
- Marbaix, P. & Van Ypersele, JP., eds. (2004). *Impact van de klimaatverandering in België*. UCL en Greenpeace.
- Marchand, M. (2003). *Notre système de santé est à la croisée des chemins*. Regards Economiques. April 2003, nr. 9. IRES, Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain.
- Martin, J-Y (2002). Textes réunis et présentés dans *Développement durable? Doctrines, pratiques, évaluations* in *L'impact de la croissance démographique sur le développement: évolution d'une idée*, door Picouët M. en Sandron F. p.31.
- MEA (2005). *Ecosystems and human well-being, Biodiversity Synthesis, A report of the Millennium Ecosystem Assessment*. World Resources Institute, Washington DC.
- Michaelis, L. & Lorek, S. (2004). *Consumption and the Environment in Europe: Trends and Futures*. Copenhagen: Danish Environmental Protection Agency.
- Misonne, D., De Sadeleer, N., Lavreysen, L., Pallemmaerts, M. & Zaccai, E. (2004). *La faisabilité d'une politique environnementale des produits en Belgique*. Etude financée par la Politique fédérale des sciences.
- Nationaal Actieplan Sociale Insluïting 2005-2006. *Indicatoren, Databank, actualisering 04/2004*. Versie 27/4/2005. Coördinatie: DG Sociaal Beleid, FOD Sociale Zekerheid.
- National Institute of Health (1998), *The Practical Guide: Identification, Evaluation, and Treatment of Overweight and Obesity in Adults*, NIH 00-4084.
- NIS (2001). *Gezinsbudgetenquête 2001*. <http://statbel.be>.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2003). *La consommation et le crédit aux particuliers*. Rapport général 2003.
- OESO (1999). *Sustainable Development and its Economic, Social, Environmental Indicators*. OECD Overview. ENV/EPOC/ CONF(99)7.
- OESO (2001a). *The well-being of nations: the role of human capital and social capital*. Parijs: OESO.
- OESO (2001b). *Développement Durable: les grandes questions*. Parijs: OESO.
- OESO (2001b). *Développement durable Quelles politiques?* Environnement et développement durable. vol. 2001/9, pp. 1-123. Parijs: OESO.
- OESO (2002a). *Genetic Inventions, Intellectual Property Rights and Licensing Practices. Evidence and Policies*. Berlijn, 24-25/1/2002.
- OESO (2002b). *Policy instruments for achieving environmentally sustainable transport*. Paris, 2002. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).



- OESO (2004a). *Quarterly Labour Force Statistics 2004*, Nr. 4. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/38/2698549.pdf> (13/09/2005).
- OESO (2004b). *Sustainable Development in OECD Countries: Getting the Policies Right*. Parijs: OECD.
- OESO (2005). *Environmentally harmful subsidies, challenges for reform*. Parijs: OECD.
- OESO & UNDP (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. OESO & UNDP. Londen: Earthscan.
- OMPI (1994). *Demandes de brevet et brevets délivrés en 1994*. IP/STAT/1994/B <http://www.wipo.org> - Statistieken (04/10/2004).
- OSHA (2003). *Dangerous Substances: Handle with Care*. Press pack for the European Week for Safety and Health at Work. <http://osha.eu.int/ew2003/> (28/10/04).
- Parlementair document (2003a). *Algemene Beleidsnota Duurzame Ontwikkeling voor het begrotingsjaar 2004*. Doc 0325/013.
- Parlementair document (2003b). *Algemene Beleidsnota van de Minister voor Leefmilieu voor het begrotingsjaar 2004*. Doc 0325/015.
- Parlementair document (2003c). *Algemene Beleidsnota van de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid voor het begrotingsjaar 2004*. Doc 0325/034.
- Parlementair document (2003d). *Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Arbeidsorganisatie en Welzijn op het werk*. Doc 51 0325/017.
- Parlementair document (2005). *De Milleniumdoelstellingen*. Doc 51 1606/001.
- Parry, M., Arnell, N., Mc Michael, T., Nicholls, R., Martens, P., Kovats, S., Livermore, M., Rosenzweig, C., Iglesias, A., Fischer, G. (1999). *Millions at risk: defining critical climate change threats and targets*. Global Environmental Change, Vol. 11, Nr. 3, 10/2001, pp. 181-183(3). Elsevier Science.
- Peña Casas, R. & Latta, M. (2004). *Working Poor in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- POD-DO (2004). *Plan duurzame ontwikkeling 2004-2008: raadpleging over voorontwerp*. POD-DO Nieuwsbrief – Nr. 2 - 2/2004.
- Potier, F. (2004). *La mobilité des loisirs en France. Politique des transports*. Forum du développement territorial 1/2004. Office fédéral du développement territorial. Suisse: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.
- Raskin P. e.al. (1998). *Bending the curve: towards global sustainability*. Boston: Stockholm Environmental Institute.
- Raskin, P., Banuri, T., Gallopín, G., Gutman, P., Hammond, A., Kates, R. & Swart, R. (2002). *Great Transition- The Promise and Lure of the Times Ahead*. A report of the Global Scenario Group. SEI PoleStar Series Report nr. 10. Boston: Stockholm Environmental Institute.
- Rekenhof (2005). *De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Brussel.

- 
- RIVM (2004). *Maatschappelijke waardering van duurzame ontwikkeling. Achtergrondrapport bij de Duurzaamheidsverkenning*. Rapport 500013007/2004.
- Robert, B. & Dresse, D. (2005). *L'industrie en Belgique: évolutions passées et défis futurs*. Revue économique III 2005. Brussel: Nationale Bank van België.
- Robeys, I. (2004). *De kwaliteit van het leven: drie politiek-filosofische benaderingen*. Ethiek en Maatschappij, 7(1), blz. 3-16.
- Robinson, J. (2003). *Future Subjunctive: Backcasting as Social Learning*. Futures 35: pp. 839-856.
- Rotmans, J. (2001). *Duurzame ontwikkeling: van concept naar uitvoering*. Maastricht: International Centre for Integative Studies (ICIS).
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement, sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Rotmans, J., Kemp, R. & Van Asselt, M. (2001), *More Evolution than Revolution: Transition Management in Public Policy*. Foresight 3, pp. 15-31.
- SEC (2001). *Commission's consultation paper, issued on 27/3/2001, on preparations for the EU strategy for sustainable development*. SEC(2001) 517.
- SGG (2005). *Samenvatting van de Staten-Generaal van het Gezin (cyclus 1) en uit te werken voorstellen*. Brussel: Staatssecretariaat voor het Gezin en Personen met en Handicap. [http://lesfamilles.be/2005/doc/textes/synthese\\_nl\\_01.pdf](http://lesfamilles.be/2005/doc/textes/synthese_nl_01.pdf) (04/10/2004).
- Solagral (2002). *Biodiversité – Savoirs protégés, savoirs partagés*. Montpellier: Editions Solagral.
- SPF économie. p85 définition du brevet d'invention.
- Steen P. & Akerman, J. (1994). *Syntes av studier over omställning av energi-och transportsystemen i Sverige*. Klimatdelegationen, Rapport fran Klimatdelegationen. Stockholm: Fritze.
- Stiglitz, JE. (2000). *Economics of the public sector*. 3th edition. New York: Norton.
- TFDO (1999). *Op weg naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 1999. Brussel: Federaal planbureau.
- TFDO (2002). *Een stap naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2002. Brussel: Federaal planbureau.
- TFDO (2003). *Voorstel van structuur voor het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. Nota van het Federaal Planbureau met referentie (03)9006/DS/1627/TFDO/378.
- TFDO (2005). *Tabel met indicatoren van duurzame ontwikkeling*. Supplement bij het derde Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling. Brussel: Federaal Planbureau.
- Thomas, CD., Cameron, A., e.a. (2004). *Extinction risk from climate change*. Nature 427: 145-148.
- Tight M., Bristow A.L., Pridmore A. & May A.D. (2005) *What is a sustainable level of CO<sub>2</sub> emissions from transport activity in the UK in 2050?* Transport Policy. 12(3) pp235-244
- Trade Union Advisory Committee to OECD (2000). *Integration of Social & Environmental Concerns*. High-Level Segment of Environment Policy Committee OECD Environment

- Outlook: EPOC. 4/4/2000 - Parijs.  
<http://www.tuac.org/statemen/communiq/epoc042000.htm>.
- Tuinstra, W. (ed.), Berk, M., Hisschemöller, M., Hordijk, L., Metz, B., Mol, A.P.J. (2002) *Climate Options for the Long-Term (COOL)- Synthesis Report*. Wageningen University [954281]. NRP 410 200 115.
- ULB & KUL (2002). *Tweede draagvlakenquête duurzame ontwikkeling*. In opdracht van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.
- UN (1997). *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*. Aangenomen op de 19de bijzondere zitting van de Algemene vergadering (23-28/6/1997).
- UN (2000). *Résolution adoptée par l'Assemblée générale - Déclaration du Millénaire - 13/9/2000 - A/RES/55/2*.
- UN (2001). *Rapport du Secrétaire général - Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire - 6/9/2001 - A/56/326*.
- UN (2002a). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm) (05/09/2005).
- UN (2002b). *Political Declaration in: Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26/8/2002 - 4/9/2002*.
- UN (2002c). *Implementation of the United Nations Millennium Declaration Report of the Secretary-General*. UN General Assembly, 31/07/2002. A/57/270.
- UN (2003). *Wereldtop voor duurzame ontwikkeling. Politieke Verklaring, Implementatieplan, Verklaring van Gauteng*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap AMINAL, Mina-Raad, VROM.
- UN (2004a). *World Population Prospects: The 2004 Revision. Population database*. <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.
- UN (2004b). *Overview of progress towards sustainable development: a review of the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation Report of the Secretary-General*. Commission on Sustainable Development of the Economic and Social Council. E/CN.17/2004/2. 24 February 2004.
- UNCED (1993). *Agenda 21, Verklaring van Rio, Bossenverklaring, Biodiversiteitsverdrag en Klimaatverdrag*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Buitenlandse Zaken - Directoraat Generaal Internationale Samenwerking.
- UNCTAD (2004). *Trade and Development Report 2004. Policy coherence, development strategies and integration into the world economy*. Highlights. UNCTAD/TDR/2004.
- UNDP (1999). *Globalization with a Human Face*. [http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm) (22/09/2005).
- UNDP, (1999b). *Human Development Report, 1999*. Universiteit De Boeck, 262 p., ISBN 2-8041-3355-9.
- UNDP, (2003). *Human Development Report, 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. New York: Oxford University Press, ISBN 0-19-521915-5.

- 
- UNDP (2004a). *Assumptions underlying the results of the 2004 revision of world population prospects*. United Nations Population Division: <http://esa.un.org/unpp/assumptions.html> (05/09/2005).
- UNDP (2004b). *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*. [http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm?year=2004&country=0&region=0&type=0&theme=0](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?year=2004&country=0&region=0&type=0&theme=0).
- UNDP (2005). *Human Development Report, Get Data*. <http://hdr.undp.org/statistics/data> en *Glossarium*. <http://hdr.undp.org/docs/statistics/understanding/definitions.pdf> (02/12/2005).
- UNEP (1997). *Understanding consumption patterns: a better way towards action*. Introductory report by the United Nations Environment Programme Regional Office for Europe. ECE/ENHS/NONE/1997/47GE.97 Genève: Verenigde Naties.
- UVRM (1948). *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/dut.htm> (24/11/2005).
- UNRIC (2000). *Millenniumverklaring van de Verenigde Naties. Aanvaard door de Millennium Top, New York, 6-8 september 2000*. <http://www.runic-europe.org/nederlands/un/millenniumdeclaration.html> (08/02/2006)
- Vergragt, P.J. (1998). *The Sustainable Household: Technological and Cultural Changes*. In Brand, E., de Bruijn, T., Schot., J. eds. *Partnership and Leadership Alliances for a Sustainable Future* (Rome, 15-11-98), Greening of Industry Network. Enschede: University of Twente.
- Vergragt P.J. & Quist J. (2004). *Backcasting for Industrial Transformations and System Innovations towards Sustainability: is it Useful for Governance?* In Jacob, K., Binder, M. & Wiczorek, A., eds. (2004). *Governance for Industrial Transformation*. Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. Berlijn: Environmental Policy Research Centre. pp. 409 – 437.
- Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. & Van Ouystel, J., eds. (2001). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2001*. Leuven: Acco.
- Wahba, J. (1996). *Urbanization in Developing Countries*. *Economic Review* 14(2), pp.4-8.
- WCED (1987). *Onze Aarde Morgen*. Rapport van de Wereldcommissie over Milieu en Ontwikkeling. Tiel (1990): Lannoo. Ook bekend als het *Brundtland-rapport*.
- Wet van 11/11/1994 *betreffende de openbaarheid van bestuur*. Gepubliceerd op 30/6/1994.
- WGO (1998). *The World Health Report. Life in the 21st century: a vision for all*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2000). *The World Health Report. Health Systems: Improving Performance*. Genève: WGO.
- WGO (2001). *Mental Health: New Understanding, New Hope*. Genève: WGO.
- WGO (2002a). *The World Health Report 2002. Reducing Risks, Promoting healthy Life*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2002b). *Johannesburg Declaration on Health and Sustainable Development, Meeting of Senior Officials and Ministers of Health. Johannesburg, South Africa, 19-22/1/2002*. WHO/HID/02.8.

- WGO (2003). *The world health report 2003. Shaping the future*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2004a). *The atlas of heart diseases and stroke*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005). <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2004b). *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*. Aangenomen door de 57ste Wereldgezondheidsraad. Mei 2004.
- WGO (2005a). *The World Health Report. Make every Mother and child count*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2005b). *Health in the Millennium Development Goals*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO (2005c). *Global Action against Cancer*. Genève: WGO. <http://www.who.int> (20/09/2005).
- WGO-Europe (2003). *Comparative analysis of food and nutrition policies in WHO European Member States*. EU/03/5035226A.
- WHA (2004). *Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé*. Assemblée mondiale de la santé, WHA 57.17, 22/5/2004.
- WHO (2001). *Déclaration Ministérielle, Conférence ministérielle de l'OMC, Doha 2001*. OMC. <http://www.wto.org> (30/08/2004).
- WHO (2003). *What is the WTO?* <http://www.wto.org> (22/09/2005).
- Wild, S., Roglic, G., Green, A., Sicree, R. & King, H. (2004). *Global prevalence of diabetes. Estimates for the year 2000 and projections for 2030*. *Diabetes Care* 27: 1047-1053. Sur le site de l'OMS.
- WIV (1997). *Gezondheidsenquête door middel van Interview, België, 1997*. <http://www.iph.fgov.be/epidemiologie/epinl/index.htm> (21/09/2005).
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004). *A fair globalization: creating opportunities for all*. Genève: International Labour Organisation.
- World Tourism Organisation (2002). *Trends and Challenges for the Tourism Industry in Europe*. Speech by Luigi Cabrini. Regional Representative for Europe-WTO.
- World Tourism Organisation (2005). *Tourism indicators*. <http://www.world-tourism.org>
- Worldwatch Institute (2004a). *The State of the World 2004*. New-York: Norton. 273 pp.
- Worldwatch Institute (2004b). *Rien de personnel!* L'état de la Planète Magazine, n° 16, 7-8/2004. <http://www.delaplanete.org/> (21/09/2005).
- WRI (2000). *World resources 2000-2001 - People and ecosystems: the fraying web of life*. ISBN: 1-56973-443-7.
- WRR (1994). *Duurzame Risico's: een Blijvend Gegeven*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de regering 44. Den Haag: SDU.
- WWF (2005). *De ecologische voetafdruk van de Belgen*. [http://www.wwf.be/eco-footprint/nl/ecological-footprint/belgian\\_footprint.htm](http://www.wwf.be/eco-footprint/nl/ecological-footprint/belgian_footprint.htm) (20/09/2005).

---

Zeggar, H., Roux, J. & de Santignon, P. (2003). *La prévention sanitaire en milieu de travail*. Rapport nr. 2003 015. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000719/0000.pdf> (19/09/2005).

Zuinen, N. (2004a). *Financement des entreprises pour un développement durable*. Working Paper 02-04. Brussel: Federaal Planbureau.

Zuinen, N. (2004b). *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*. Working paper 04-04. Brussel: Federaal Planbureau.

Zuinen, N. & Varlez, S. (2005). *Développement durable: modes de production et capital humain*. Working Paper 22-04. Brussel: Federaal Planbureau.



## Lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
°C	Graden Celsius
µg	microgram
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDV	Biodiversiteitsverdrag
blz.	Bladzijde
BMI	Body Mass Index
BNI	Bruto nationaal inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
CDO	Centrum voor duurzame ontwikkeling
CFK's	Chloorfluorkoolstoffen
CMEM	Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame
CO <sub>2</sub>	Koolstofdioxide
DAC	Development Aid Comitee
DDO's	Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling
DNA	Desoxyribonucleïnezuur
DO	Duurzame Ontwikkeling
DOEB	Duuzame-ontwikkelingseffectbeoordeling
DPSIR	Drivers, pressure, state, impact, response
EEA	European Environment Agency
EMAS	Eco-management and audit scheme
EST	Environmentally Sustainable Transport
EU	Europese Unie
EUR	Euro
FAO	Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties
FOD	Federaal overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FRDO	Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
g	Gram
GEN	Gewestelijk Expresnetwerk
GGO	Genetische gewijzigd organisme
Gt	Gigaton
HA	Hectare

---

Afkorting	Betekenis
HAIE	Handelaspecten van intellectuele eigendom
HAO	Hulp aan Ontwikkelingslanden
HGR	Hoge Gezondheidsraad
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HIV	Human immunodeficiency virus
HST	Hogesnelheidstrein
IAEA	Internationaal Agentschap voor Atoomenergie / International Atomic Energy Agency
ICDO	Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
IDO	Indicator voor Duurzame Ontwikkeling
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IEA	Internationaal Energieagentschap
IMF	International Monetary Fund
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JREC	Coalitie van Johannesburg voor hernieuwbare energie
KB	Koninglijk Besluit
KM	Kilometer
KMO	Kleine of middelgrote onderneming
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LPG	Vloeibaar petroleumgas
m <sup>3</sup>	Kubieke meter
MDO	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling
MEA	Millennium Ecosystem Assessment
Mt	Megaton (= 1000 ton)
Mtoe	Megaton olie-equivalent
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NEHAP	Nationaal Milieu-Gezondheidsplan
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIC	Nieuwe industrielanden
NIRAS	Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Spleijstoffen
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NO <sub>x</sub>	Stikstofoxiden
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
OO	Officiële Ontwikkelingshulp
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OSHA	Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het Werk
PODD II	Tweede plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling
POD-DO	Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling
PPM	Parts per million
REACH	Registratie, evaluatie en vergunningverlening (autorisatie) van chemische stoffen
RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
SK	Sturende kracht
TBC	Tuberculose



---

Afkorting	Betekenis
TFDO	Task force duurzame ontwikkeling
Toe	Ton olie-equivalent
ULB	Université libre de Bruxelles
UNAIDS	The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDP	Ontwikkelingsprogramma van de VN
UNESCO	Organisatie van de VN voor de Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
USD	United States' dollars = Dollars us
VN	Verenigde Naties
VOS	Vluchtige Organische Stoffen
VUB	Vrije Universiteit van Brussel
WCED	Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling
WHO	World Health Organization
WRR	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (Nederland)
WTO	Wereldhandelsorganisatie
WWF	Wereldnatuurfonds

---

